

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Nærings- og distriktsutvikling

- perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling

Knut Onsager

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Knut Onsager

Nærings- og distriktsutvikling

**- perspektiver, politikk/virkemidler
og samhandling**

NIBR-rapport 2019:7

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2019:5

Samfunnsutviklingen i Ringsaker

IRIS-NIBR Rapport 2018:184

**Evaluering av utviklingsprogrammet
for byregioner**

NIBR-rapport 2017:17

**Innovasjonsmiljøer og –politikk på
Østlandet – fortrinn, utfordringer og
noen muligheter for smart
spesialisering**

**Samarbeidsrapport
NIBR-AFI-HSN 2017**

**Regional nettverksorganisering og
innovasjon. En studie av fem
næringsmiljøer på Østlandet**

NIBR-rapport 2016:2

**Byene i Nordland som
innovasjonssentra**

NIBR-rapport 2013:12

**Livskraftige kystsamfunn – en
komparativ analyse av tre små
kystkommuner**

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Tittel: Nærings- og distriktsutvikling –
perspektiver/virkemidler politikk og samhandling

Forfatter: Knut Onsager

NIBR-rapport: 2019:7

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-282-0 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201199

Prosjektnavn: Vekst og utviklig

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Knut Onsager

Referat: Rapporten retter søkelyset på nærings- og
distriktsutvikling i Norge, og belyser noen sentrale
utviklingstrekk og -perspektiver, politikkfelt,
virkemidler og utviklingssamarbeider mellom
kommuner.

Sammendrag: Norsk og Engelsk

Dato: Mai 2019

Antall sider: 100

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

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

© NIBR 2019

Forord

Rapporten er basert på et mindre utredningsoppdrag for KS. I utredningen rettes søkelyset på nærings- og distriktsutvikling i Norge med vekt på utviklingsperspektiver, politikk/virkemidler og enkelte former for samhandling. Tematikken berører felt som kan ha interesse for de som arbeider med eller er opptatt av nærings- og distriktsutvikling. Utredningen er skrevet av forsker Knut Onsager ved NIBR. Kristian Kopperud har vært kontaktpersonen i KS og har gitt konstruktive innspill til arbeidet og utredningen.

Oslo, April 2019

Berit Nordahl
Forskningsleder

Innhold

Forord	1
Sammendrag	4
Summary.....	9
1 Innledning.....	15
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	15
1.2 Begreper og avgrensninger	15
1.3 Metode og data	18
2 Generelle utviklingstrekk i Distrikts-Norge	19
3 Perspektiver og begreper	30
3.1 Perspektiver på lokal/regional næringsutvikling og strategier	30
3.1.1 Lokaliseringsfaktorer	30
3.1.2 Bedriftsutvikling og kapabiliteter	31
3.1.3 Basisnæringer, avleda næringer og ringvirkninger	32
3.1.4 Innovasjon i klynger, næringsmiljøer og regioner	33
3.1.5 Attraktivitet og utviklingskultur	36
3.1.6 Bærekraftig samfunns- og næringsutvikling	39
3.1.7 Oppsummering	43
3.2 Regionbegrepet – typer, nivåer og kontekster	44
3.2.1 Funksjonelle regioner	44
3.2.2 Organiserte regioner	46
3.2.3 Oppsummering	48
4 Nærings- og distrikts-politikken, aktører og virkemidler.....	49
4.1 Generelle begrunnelser.....	49
4.2 Nasjonal politikk og virkemidler	52
4.3 Aktører, partnerskap og virkemidler på lokalt-regionalt nivå	58
4.4 Oppsummering	66
5 Nærmere om kommuneregionalt utviklingssamarbeid	67
5.1 Samarbeidsformer og kontekst	67
5.2 By-omlandskommuner i utviklingssamarbeid.....	70
5.3 Småkommuners nytte av regionalt samarbeid.....	72
5.4 Regionråd – fem eksempler	73
5.4.1 Midt-Troms.....	74
5.4.2 Namdalen	77
5.4.3 Sogn	79
5.4.4 Vest-Telemark.....	82
5.4.5 Gjøvikområdet.....	84
5.4.6 Fellestrekk og ulikheter	86
5.5 Oppsummering	87
6 Sammenfatning og drøftinger	88
Litteratur.....	94
Vedlegg 1: Noen sentrale virkemiddelevalueringer.....	97

Tabelloversikt

Tabell 2.1: Befolkningsutvikling 2008-18 for kommunegrupper etter sentralitet..	20
Tabell 2.2: Gjennomsnittlig årlig prosent vekst i sysselsetting (etter arbeidsted) for fylker og sentralitetsklasser 2011-16.	23
Tabell 2.3: Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken i fylker og sentralitetsklasser, november 2017.	24
Tabell 2.4: Sysselsettingsutviklingen 2011-18 i ulike sektorer og sentralitetsnivåer (1-6)	25
Tabell 2.5: Næringsspesialiseringer (rødmerket) på ulike sentralitetsnivåer 2018 (lokaliseringskvotienter der landet =1,00)	25
Tabell 5.1: Nøkkelinformasjon om utvalgte regionråd som omtales nærmere	74

Figuroversikt

Figur 2.1: Befolkningsutviklingen i grupper av sentralitetsregioner 1993-2018 (1993=100).....	19
Figur 2.2: Befolkningsutviklingen og vekstkomponenter etter sentralitet, 2013-2018.....	21
Figur 2.3: Vekst i sysselsetting etter arbeidssted for fylker 1986-2016	22
Figur 2.4: Sysselsettingsutviklingen 2008-2017 i ulike regiontyper etter sentralitet.	23
Figur 2.5: Prosent vekst i sysselsettingen privat sektor i landets BA-regioner 2009-14.....	26
Figur 2.6: Gjennomsnittlig årlig arbeidsplassvekst, prosent, i næringslivet i perioden 2011-2017.	27
Figur 2.7: Landets befolknings- og sysselsettingsvekst prosensvis fordelt på ulike regionklasser etter sentralitet.	28
Figur 3.1: Hovedelementer i et regionalt innovasjonssystem.....	34
Figur 4.1: Aktører og institusjoner i nærings- og innovasjonspolitikken	59

Sammendrag

Knut Onsager

Nærings- og distriktsutvikling

- perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling

NIBR-rapport 2019:7

Utredning belyser noen sentrale perspektiver på, og egenskaper ved, næringsutvikling, politikk og virkemidler i Distrikts-Norge. Rapporten er i hovedsak basert på forsknings- og utredningslitteratur samt offentlige dokumenter.

I utredningen beskrives innledningsvis noe av bakteppet når det gjelder noen generelle utviklingstrekk og utfordringer i Distrikts-Norge. Deretter belyses sentrale faglige og politiske perspektiver på nærings- og distriktsutvikling, og som har litt ulike implikasjoner for strategi og virkemidler. Så følger et kapittel som beskriver noen sentrale egenskaper ved norsk nærings- og distriktpolitikk og sentrale aktører og virkemidler på ulike nivå. Deretter kommer en smalere omtale av kommuneregionalt utviklingssamarbeid spesielt, som stadig flere distriktskommuner inngår i for å styrke fellesinteresser og utviklingsevne i en region. Til slutt samles delene i en helhetlig ramme med noen konklusjoner og anbefalinger for å styrke næringsutvikling, innovasjon og bærekraft i Distrikts-Norge framover.

Utviklingstrekk og utfordringer

Globaliseringen, kunnskapsøkonomiens utvikling og skjerpede klima- og miljøkrav øker konkurranse- og omstillingspresset for alle regioner i landet. Samtidig bidrar storbyvekst, demografiske endringer, sentralisering innenfor offentlig sektor og større fylkeskommuner, til spesielle utfordringer for Distrikts-Norge.

I perioden 2005-16 var imidlertid utviklingen i distriktene gunstig. Folketallet og sysselsettingen var i vekst i mange distriktskommuner, og langt flere enn i det foregående tiåret. Årsakene var stort aktivitetsnivå i mange distriktsnæringer, sterk vekst i kommunale velferdstjenester og høy arbeidsinnvandring.

Utsiktene framover tyder på større demografiske utfordringer. Redusert arbeidsinnvandring, aldrende befolkning og fallende fødselsrater vil kunne føre til befolkningsnedgang i mange flere distriktskommuner. Om (netto-) utflyttingen også fortsetter på samme nivået, eller øker, vil det forsterke nedgangen mange steder. Utfordringer med tilgang på nok arbeidskraft og kompetanse i næringsliv og offentlig sektor vil samtidig kunne forsterkes flere steder. Andre steder vil ha større utfordringer med tilgang på nok arbeidsplasser og/eller nok attraktive jobber. Små kommuner med tynt næringsliv og svak integrasjon i større regionale arbeids-markeder vil være særlig utsatt som følge av slike utviklingstrekk.

Prosessene vil kunne utfordre mål om å regional balanse, opprettholdelse av bosetting og økt utnyttelse av verdiskapings-potensialet i distriktene.

Utfordringene kan imidlertid møtes med en mer offensiv nasjonal nærings-, distrikts- og miljøpolitikk i kombinasjon med et mer aktivt utviklingsstrategisk arbeid i distriktskommuner og -regioner.

Perspektiver på drivkrefter og strategier for å styrke distriktenes egen utviklingsevne

I utredningen belyses ulike perspektiver på næringsutvikling i en lokal/regional kontekst. Hovedgruppen av disse tilhører kategorien av «endogene» perspektiver på næringsutvikling og økonomisk vekst. Dette er perspektiver som har et hovedfokus på indre drivkrefter og utviklingsprosesser i et område, men også ser på hvordan disse også påvirkes av ytre rammevilkår og impulser utenfra. Følgende forhold inngår her som noen sentrale betingelser og drivere for næringsutvikling og viktige elementer for strategisk utviklingsarbeid på feltet:

- Områdets strukturelle fortrinn/ulempes og attraktivitet
- Utviklingskapabilitet, samhandling og nettverksbygging i området
- Ekstern nettverkstilknytning og kunnskapsinnhenting

Videre vil alt utviklingsarbeid på næringsfeltet i økende grad måtte legge til grunn at skal man understøtte en framtidsrettet næringsutvikling må den skje innenfor og bygge opp under en *bærekraftig* samfunnsutvikling i vid forstand. Dette gjelder både miljø- og klimahensyn, sosiale betingelser og økonomisk levedyktighet.

For det fleste distriktskommuner og –regioner vil *innovasjonsstrategier* for næringsutvikling i hovedsak måtte baseres på fornyelsesstrategier innenfor etablerte sterke næringer og klynger, men samtidig vil det bli viktigere at man klarer å utvikle nye nisjer og næringer i «mellomrommene» til de sterke næringene man allerede har og med basis i ulike regionale fortrinn.

Det som over her betegnet generelt som «området» kan i prinsippet både være en kommune, fylkeskommune og samarbeidsregion mellom flere kommuner i funksjonelle regioner. For nærings- og samfunnsutvikling og relaterte strategier er sistnevnte regiontype en viktig enhet som utvikler seg uavhengig av kommune- og fylkesgrenser.

Nasjonal politikk og virkemidler

Næringsutvikling i distriktene påvirkes naturlig nok ikke bare av områdeinterne forhold, men også av ytre forhold og impulser og måten tilpasningen skjer på lokalt/regionalt. Utviklingen i distriktene påvirkes av tunge samfunnsprosesser inkludert flere typer sektorpolitikk og samspillet mellom disse, som ofte virker i sentraliserende retning. *Regional- og distriktpolitikken* har eksplisitt til hensikt å bidra til regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet (St.meld.18, 2016-17). Innenfor den *brede* delen av denne politikken er differensiert arbeidsgiveravgift, kommunalt inntektssystem, landbruks-, fiskeri- og oppdrettspolitikk, viktig for sysselsetting og bosetting i distriktene. Den *småle* delen av politikken (programkategori 13.50) er sammenliknet nominelt beskjedent, men av vesentlig betydning for å styrke bedrifters og næringsmiljøers innovasjons- og utviklings-evne, utvikling av servicetilbud og mer attraktive lokalsamfunn i distriktene. Hoveddelen av virkemidlene i regional- og distriktpolitikken er således innrettet for å styrke bedrifts-, nærings- og sysselsettings-utvikling i distriktene. Direkte personrettede virkemidler for å styrke attraktivitet for bosetting er bare i bruk i tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark.

Evalueringer tyder på de sentrale virkemidlene som er rettet mot bedrifter og bedriftsutvikling (avgiftslettelser, lån/tilskudd til innovasjon/utvikling) også bidrar til å styrke sysselsettingsnivået i distriktene. I områder med personrettede tiltak bidrar disse til å styrke befolkningsutviklingen særlig blant personer med høgre utdanning. Støtten til lokalsamfunnsutvikling har ifølge evalueringene vært vanskeligere å dokumentere målbare effekter av, men at de kan ha viktige trivselsskapende effekter som bidrar til mer livskraftige lokalsamfunn på lengre sikt.

De senere årene har den statlige støtten til den smale politikken blitt kraftig redusert. Samtidig er målstruktur og profil litt endret. Det er økt fokus på omstilling og et tydeligere mål-virkemiddel-skille mellom distrikter kontra regioner. Det er særlig kuttet i regionale utviklingsmidler til fylkeskommunene og under der igjen er tilskuddene særlig til lokalsamfunnsutvikling kraftig redusert. Regjeringen har i større grad valgt å prioritere generelle politikk knyttet til skattelettelser og samferdselstiltak samt enkelte nasjonale næringsrettede ordninger.

Offentlig aktører og samhandling på regionalt nivå

På regionalt nivå er ansvaret for politikken og virkemidlene delt mellom fylkeskommuner, kommuner og andre offentlige virkemiddelaktører (IN, Siva, NFR). Regionale planer og strategier i regi av fylkeskommunene legger sammen med regionale partnerskap viktige føringer på bruken av de regionale utviklingsmidlene fra KMD (13.50). Utforming og iverksetting av en kunnskapsbasert utviklingspolitikk i ulike fylker og delregioner øker kravet til kompetanse, kapasitet og god samhandling mellom de ulike offentlige aktørene og andre aktører i næringsliv, kunnskapsinstitusjoner og sivilsamfunn.

Gjennom regionreformen er fylkeskommunene tildelt en sterkere kompetanse- og næringspolitisk utviklingsrolle. Større fylkeskommuner og flere kommuner i hvert fylke, aktualiserer samtidig behovet for å utvikle bedre dialogarenaer med regionråd eller kommuneregioner om utviklingsstrategiske tema og satsinger. Fylkenes indre heterogenitet og utviklingsdynamikk vil være vesentlig påvirket av delregionenes egenskaper og utvikling. Delregionene representerer ofte funksjonelle regioner der samfunns- og næringsutviklingen er tett integrert på tvers av flere kommunegrenser. Dette er viktige geografiske enheter å trekke med i det strategiske arbeidet med samfunns- og næringsutvikling på fylkes- og kommunenivåene.

Sammenhengen mellom samfunns- og næringsutviklingen i et område er tett integrert på kommunalt og kommuneregionalt nivå. I mindre sentrale distrikter er her tiltak for å styrke bostedsattraktivitet ofte viktig ikke bare for å opprettholde folketall og livskraftig lokalsamfunn, men også for næringsutvikling og nyskaping.

Kommuner har i utgangspunktet gode muligheter til å påvirke deler av næringsutviklingen lokalt. Både gjennom samfunns- og arealplanlegging, attraktivitetstiltak og profesjonelle førstelinje-tjenester overfor bedrifter og entreprenører, kan mye utrettes. Mange små kommuner har imidlertid sterkt begrensede med ressurser til å drive aktivt strategisk næringsutviklingsarbeid, både lokalt og regionalt. Her kan kommuneregionalt samarbeid bidra til å styrke kommuners felles utviklingskompetanse og –kapasitet, samordnet tilrettelegging

foruten styrke fellesinteresser ovenfor fylkeskommune, statlige aktører, næringsaktører og omgivelser ellers.

For kommuner og kommuneregioner/regionråd blir det viktigere å koordinere egne næringsplaner og -strategisk arbeid med fylkeskommunens strategier og virkemidler innen kompetanse, FoU/innovasjon og næringsutvikling. Smart spesialisering/differensiering som perspektiv, arbeidsmetode og strategi har størst relevans for fylkeskommunenes innovasjons- og næringsstrategier med sin overordnede rolle og forvaltning av viktige virkemidler innen kompetanse, FoU, innovasjon og næringsutvikling. Men også for regionråd og kommuner som skal arbeide med strategisk næringsutvikling er smart differensiering som perspektiv relevant med fokus på nyskaping som er relatert til sterke næringer eller andre fortrinn i eget område.

Kommuneregionalt utviklingssamarbeid – noen suksessfaktorer

Behovet for økt strategisk utviklingsinnsats i distriktene gir særlig utfordringer for små kommuner med begrenset kapasitet og kompetanse. Slike strukturelle ulemper kan i noen grad reduseres gjennom et styrket samarbeid mellom flere kommuner i områder med en viss regional samhörighet. I rapporten omtales noe slike samarbeid og erfaringer fra de senere årene og det vises til følgende faktorer som styrker suksessen i slike samarbeid mellom kommuner:

- En samhörighet (mellom kommunene) å bygge på
- Utvikling av et felles kunnskapsgrunnlag for strategier innen næring, innovasjon og attraktivitet med god forankring i alle kommunene og basert på kunnskap og innspill også fra næringsmiljø og sivilsamfunn
- Et regionalt lederskap godt forankret i kommunene og der kommunene behandles som likeverdige partnere
- Andre nøkkelaktører (virkemiddelaktører, kunnskapsmiljø, næringsliv, sivilsamfunn) i regionen involveres og deltar aktivt i utviklingsarbeidet
- Ekstern kunnskapsinnhenting og –tilkopling for å supplere mangler i området

Avsluttende kommentarer

Utfordringene i distriktene varierer mye selv om en hovedutfordring er knyttet til befolknings-utviklingen. Mens det i enkelte områder er mangel på arbeidskraft og kompetanse er det andre steder større mangel på arbeid overhode eller nok varierte muligheter eller attraktive nok jobber for bestemte grupper. Det ligger naturligvis i dette at politikk og utviklingsarbeid for å styrke nærings- og samfunnsutviklingen i distriktene må være mangesidig, differensiert og godt tilpasset ulike situasjoner. Noen generelle vurderinger framover kan imidlertid gis.

Når det gjelder den brede *nasjonale politikken* tyder flere evalueringer og analyser på at det å opprettholde differensiert arbeidsgiveravgift og kommunalt inntektssystem har vesentlig betydning for å styrke sysselsetting, velferds-tjenester og bosetting i distriktene. En desentralisert struktur innenfor landbruk, fiske, oppdrett og utdanning har også vesentlig betydning for en desentralisert distriktsutvikling, selv om disse politikkefeltene snarer har lagt opp til økt konsentrasjon og sentralisering de senere årene. Det spesielle satsingen på

personrettede virkemidler i tiltakssonen har styrket bosettingen og økt tilgangen på personer med høgre utdanning der. Et slikt virkemiddel kunne vurderes også for enkelte sårbare distrikter lenger sør om man skal styrke bosetting der.

Den smale distrikts- og regionalpolitikken (programkategori 13.50) er på sin side viktig for å stimulere innovasjons- og utviklingsevne i bedrifter og næringsmiljøer av ulike typer samt styrke attraktivitet og utviklingskapasitet i lokalsamfunn, kommuner og regioner i distriktene. Kommunalt og regionalt utviklingsarbeid innen næring og bosetting krever langsiktighet og kontinuitet for å gi resultater. Det er da en utfordring at staten de siste fem-seks årene har gjort store og uforutsigbare kutt i regionale utviklingsmidler, som nettopp går til å bygge kommunal og regional utviklingskapabilitet. *Det er behov for større forutsigbarhet og stabilitet i statens bidrag enn det har vært de senere årene, og særlig i en tid der behovet for å styrke distriktskommuner og -regioners egen utviklingskapasitet er klart økende framover.*

Av nye tiltak som kunne vurderes nærmere for å styrke distriktenes egen utviklingskapasitet ville være:

- Tilgang til noe frie midler for å styrke utviklingskultur og næringskreativitet i mindre distriktskommuner.
- Nasjonalt utviklingsprogram for småby/senterregioner i distriktene: kunnskapsdeling og kompetanseheving knyttet til samhandling, innovasjon, attraktivitet og bærekraft.
- Stimuleringstiltak for økt samhandling mellom by/senter- og omlandskommunene for bedre samordnet planlegging og strategisk utviklingsarbeid for å styrke bærekraftig næringsutvikling og innovasjon i funksjonelle regioner.

I tillegg til slik nasjonal politikk vil naturligvis den enkelte kommunes (kommuneregion) og fylkeskommunes *egen evne til å utforme og iverksette politikk og tiltak* for en bærekraftig næringsutvikling tilpasset egne fortrinn og muligheter, bli viktigere enn før. Det vil blant kreve:

- Å styrke kommunal og regional kapasitet og kompetanse på næringsutvikling, innovasjon, attraktivitet og bærekraft
- Å styrke samhandlingen mellom kommune/ kommuneregioner, fylkeskommune og regional stat for bedre å utnytte lokale/regionale fortrinn og muligheter for framtidsrettet bærekraftig næringsutvikling, innovasjon og differensiering
- Bedre samordning av det næringsrettede virkemiddel- og utviklingsapparatet i kommuneregioner og fylker

Summary

Knut Onsager

Business and regional development – perspectives, politics and interaction
NIBR Report 2019:7

The report sheds light on various perspectives on business development, policies and strategies, with a particular focus on the rural areas of Norway. Some general development trends and challenges faced by rural areas are presented in brief in the introduction, followed by a discussion of various perspectives on regional business development and strategies. Then follows a discussion of regional policy, key parties and local and regional policy instruments, before highlighting cooperation between municipalities as a strategy for reducing structural disadvantages and strengthening the rural areas' capacity for development. The report concludes with a summary and some assessments of the policies and strategies needed to strengthen business and regional development going forward.

Development trends and challenges

Globalisation, the development of the knowledge economy and more stringent climate and environmental requirements increases competition and the pressure for regions to restructure. Big city growth, demographic changes, centralisation within public services and bigger county authorities simultaneously pose their own set of challenges to rural areas.

However, regional development has been positive in the period 2005 to 2016. The population and employment rate grew in many of the rural municipalities, much more than in the previous decade. A high level of activity in the local industries, strong growth in the municipal welfare services and high labour immigration are the reasons for this development.

More significant demographic challenges appear to lie ahead. Reduced labour immigration, an aging population and falling birth rates could lead to a fall in the population in many rural municipalities. In many areas, this decline will be intensified if (net) emigration also continues at the same rate, or increases. A shortage of labour and qualified professionals in business and industry and the public sector may challenge the situation further. Other areas will struggle to find enough and/or attractive jobs. Small municipalities with little business and industry and weak integration into larger regional labour markets will be particularly vulnerable to such development trends.

The processes could challenge the aims of achieving regional balance, avoiding depopulation and exploiting the potential for value creation in the rural areas. These challenges can, however, be counteracted by a more proactive national business, district and environmental policy, combined with more active strategic developmental work in rural municipalities and regions.

Perspectives on driving forces and strategies for strengthening the rural areas' own capacity for development.

The report sheds light on different perspectives on business development in a local/regional context. Most of these perspectives belong to the category endogenous perspectives on business development and economic growth. The following conditions are included as key requirements and drivers for business development and important elements for strategic development work in the field:

- The area's structural benefits/disadvantages and attractiveness.
- The area's developmental capability and collaboration culture
- Knowledge acquisition from external sources and connections to networks

Furthermore, it appears self-evident that future developmental work in the field of business and industry must be based on a broad understanding of sustainable social development, in terms of climate and environmental concerns, ensuring good social conditions and financially viable businesses and industries.

National policy and policy instruments

Not only is business development in rural areas influenced by internal conditions; external factors and impulses, and the way in which the adaption takes place at a local/regional level, also play a part. Developments in rural areas are affected by complex social processes, including an array of sectoral policies and the interaction between them, which often tend towards centralisation. The explicit aim of the *regional policy* is to contribute to regional balance through growth, equal living conditions and sustainable regions throughout the country (Report No 18 to the Storting, 2016–17). The *general* part of this policy includes differentiated employers' National Insurance contributions, a municipal revenues system and the agricultural, fisheries, and fish farming policies, which play an important role for employment and settlement in the outlying areas. The *specific* part of this policy (programme category 13.50) is, in comparison, nominally modest, but is crucial for strengthening businesses' and business communities' innovation and development capacity, as well as to the development of services and more attractive local communities in the rural areas. Thus, most of the regional policy instruments are designed to strengthen the development of business, industry and employment in rural areas. Policy instruments directly targeting individuals to make an area more attractive for settlement are only used in the action zone in Nord-Troms and Finnmark.

Evaluations indicate that important policy instruments targeting businesses and business development (tax relief, loans/funding for innovation/development) also contribute to increasing the employment rate in rural areas. In areas where policy instruments targeting individuals have been implemented, they have had a positive impact on population trends, particularly among people with higher education. According to the evaluations, it has been more difficult to document the measurable effects of the local community development funding; however, such funding can have an important impact on the well-being of inhabitants and lead to vital and dynamic local communities in the long term.

In recent years, public funding to specific policies has decreased significantly. At the same time, goal structures and profiles have changed. The focus has increasingly shifted towards restructuring and a clearer distinction between rural areas and regions in relation to goals and policy instruments. There have been significant cuts in regional development funds to the county authorities, which means that local community development grants have been heavily reduced. The government has chosen to prioritise general policies relating to tax reliefs, transportation and certain individual nationwide schemes aimed at business and industry.

There is limited knowledge about the cumulative effect and efficacy of the policy instruments. An ongoing departmental study in the field will possibly shed some light on this matter over time.

Public agencies and cooperation at the regional level

At the regional level, the county authorities, regional government institutions (Innovation Norway, Siva, the Research Council of Norway) and the municipalities share responsibility for policies and policy instruments. Together with regional partnerships, regional plans and strategies under the auspices of the county authorities form important guidelines on the use of the regional development funds allocated by the Ministry of Local Government and Modernisation (13.50). The design and implementation of a knowledge-based development policy in different counties and sub-regions lead to more stringent requirements for good cooperation between the various public agencies and other parties from business and industry, knowledge-based institutions and civil society.

Through the regional reform, the county authorities have been given a more important role in the development of competence and business policies. At the same time, bigger county authorities and more municipalities in each county put the need to develop better arenas for dialogue with regional councils or municipal regions about strategic development issues and initiatives on the agenda. The county's internal heterogeneity and development dynamics will be significantly affected by the sub-regions' characteristics and development. The sub-regions often represent functional regions where social and business developments are closely integrated across several municipal borders. These are important geographical entities, which must be taken into account in the strategic work on social and business development at the county and municipal level.

The connection between social developments and business developments in an area is closely integrated both at a municipal and municipal regional level. In more outlying rural areas, efforts to make the area attractive for people to live in are important not only in order to avoid depopulation and maintaining a dynamic local community, but also to business development and innovation.

In principle, the municipalities have good possibilities for influencing some aspects of local business developments. Much can be accomplished through social and land use planning, measures to make communities more attractive, and professional first-line services offered to companies and entrepreneurs. Many small municipalities, however, have very limited resources to carry out

strategic business development work, both locally and regionally. In this regard, cooperation between municipal regions can contribute to strengthening the municipalities' development competence and capacity and facilitate coordinated measures. It can also strengthen their common interests vis-à-vis the county authority, central authorities, businesses and others.

For municipalities and municipal regions/regional councils, it will be increasingly important to coordinate business development plans and strategic work with the county authorities' strategies and policy instruments in relation to competence, R&D/innovation and business development. Smart specialisation/differentiation as a perspective, work method and strategy is of great relevance to the county authorities' innovation and business strategies, given their overriding role and administration of important policy instruments in relation to competence, R&D, innovation and business development. However, to regional councils and municipalities that are working on strategic business development, smart differentiation is also an important perspective as regards innovation relating to strong industries or other advantages in their own area.

Regional development cooperation between municipalities – some factors for success

The need for increased strategic development efforts in rural areas is particularly challenging for small municipalities with limited capacity and competence. Such structural disadvantages can to a certain extent be reduced through strengthened cooperation between several municipalities in areas with a certain regional connection. In the report, some references are made to such cooperation and experience from recent years, and the following factors are presented as important criteria for successful alliances between municipalities:

- A connection (between the municipalities) to build on
- The development of a common knowledge base for strategies in business, innovation and attractiveness that is supported by all the municipalities and that is based on knowledge and input from business and industry and civil society
- A regional leadership that is supported by the municipalities and that treats all the municipalities as equal partners
- Other key parties (policy instrument agencies, knowledge communities, business and industry, civil society) in the region should be involved and participate actively in the development work.
- External knowledge acquisition and connections to networks to fill knowledge gaps.

Concluding statements and recommendations

The challenges in the rural areas vary considerably, although one of the main challenges is connected to population trends. While there is a shortage of labour and qualified professionals in some rural areas, other areas have few or no jobs at all or lack varied opportunities or attractive jobs for certain groups. Naturally, this means that policies and endeavours to strengthen social development and business and industry in rural areas must be multifaceted, differentiated and well

adapted to different situations. Some general assessments can nonetheless be made.

As regards *national policies*, the evaluations show that maintaining differentiated employer's National Insurance contributions and a municipal revenues system is important to increasing the employment rate in rural areas. A policy that also supports a decentralised structure in agriculture, fisheries and fish farming is important to the most outlying rural areas. As regards the more specific policy instruments, innovation is supported more through business and network development and entrepreneurship in all types of industries, and funding is granted to local shops and initiatives to ensure more attractive local communities. This is important to stimulate the rural areas' attractiveness and capacity for development, even if there is room for improvement in relation to the policy instruments. The policy instruments implemented to encourage people to move to the action zone have led to the population growth, and attracted people with higher education. Such policy instruments could also have been implemented in some of the most vulnerable rural areas further south in order to increase attractiveness and settlement there as well.

Municipal and regional development work requires long-term thinking and continuity to yield results. The fact that the government has made big cuts in the regional development funds in recent years, funds which are spent on strengthening the municipal and regional capacity for development, is a challenge to this work. Increased stability and predictability in the government's contributions in this field is important to create a capacity for development in municipalities and regions also in rural areas.

New measures that can be considered in more detail in order to strengthen the rural areas' own capacity for development include:

- Access to non-restricted funds in order to strengthen the culture for development and entrepreneurial creativity in small rural municipalities.
- National development programmes for small towns/central regions in rural areas: knowledge sharing and competence-raising in connection with cooperation, innovation, attractiveness and sustainability.
- Initiatives to stimulate increased cooperation between cities/central and surrounding municipalities to facilitate coordinated planning and strategic development work to strengthen sustainable business development and innovation in functional regions.

In addition to such national policies, the individual municipality's (municipal region) and the county authority's own ability to design and implement policies and measures for sustainable business development adapted to their own advantages and possibilities will also be more important than before. Among other things, this will require the following:

- Strengthening municipal and regional capacity and competence in relation to business development, innovation, attractiveness and sustainability
- Strengthening cooperation between municipalities/municipal regions, county authorities and the regional government in order to make better

use of local/regional advantages and possibilities for forward-looking sustainable business development, innovation and differentiation

- Improved coordination of the business-oriented policy instruments and development systems in the municipal regions and county authorities

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Nærings- og distriktsutvikling representerer sentrale tema i norsk politikk og samfunnsdebatt. Tematikken har blitt aktualisert de senere år blant annet som følge av økt sentralisering av befolkning og tjenester, økt behov for omstilling og nye næringer, og ikke minst regionreformen som gjør fylkeskommunene til sterkere regionale utviklingsaktører.

Dette er noe av bakgrunnen for utredningen som er skrevet på oppdrag for KS. I rapporten belyses følgende problemstillinger:

1. Hva kjennetegner hovedtrekkene i utviklingen og utfordringene i Distrikts-Norge?
2. Hvilke perspektiver på regional/lokal næringsutvikling og drivkrefter står sentralt og brukes?
3. Hvilke begrunnelser er det for nærings- og distriktpolitikk? Hva kjennetegner styringssystemet, aktører og virkemidler på lokalt/regionalt/nasjonalt nivå? Hvilke virkemidler fungerer?
4. Hvordan kan kommuneregionalt samarbeid styrke distriktskommuners utvikling? Hva hemmer og fremmer slikt samarbeid? Hvilke erfaringer har man fra slike samarbeid?
5. Hvordan kan næringsutvikling og verdiskaping i distriktene styrkes framover?

Rapportens oppbygging følger denne spørsmålsstrukturen. I *kapittel 2* belyses først noen generelle hovedtrekk i utviklingen i Distrikts-Norge (spørsmål 1), i *kapittel 3* går vi inn på sentrale faglige perspektiver i forståelsen av næringsutvikling og strategier på lokalt/regionalt nivå (spørsmål 2). *Kapittel 4* starter med omtale av faglige begrunnelser for nærings-, distrikts- og regionalpolitikk (spørsmål 3) før det er en omtale av norsk nærings- og distriktpolitikk, aktører og virkemidler (spørsmål 4). Deretter i *kapittel 5* går vi inn på kommuneregionalt samarbeid først generelt og så ved omtale av fem case (spørsmål 5). I avsluttende *kapittel 6* sammenfattes noen konklusjoner basert på momenter fra de foregående delene og enkelte sluttvurderinger gis (spørsmål 6).

1.2 Begreper og avgrensninger

Næringsutvikling er et begrep som gjerne brukes om utvikling i arbeidsplasser og verdiskaping i privat sektor i et område. Det kan være vekst eller nedgang knyttet til ulike endringer i nærings-struktur, ressursbruk, teknologi, produktivitet og markedsforhold o.a. Næringsutviklingen kan betegnes som mer eller mindre positiv eller negativ ut fra bestemte kriterier og vurderinger. Vanligvis er målet en positiv næringsutvikling forstått som vekst i verdiskaping og sysselsetting innenfor en bærekraftig ramme både miljømessig, sosialt og økonomisk. En næringsutvikling basert på overforbruk av naturressurser eller dårlige lønns- og arbeidsvilkår er hverken bærekraftig eller positiv for samfunnet. En positiv næringsutvikling vil ofte også være assosiert med at det er forankret til områders

fortrinn og aktører i næringsmiljøer og innovasjonssystemer¹ som er utviklet der over tid. Samtidig kreves i økende grad ekstern kunnskapsinnhenting og impulser utenfra.

Næringspolitikken legger viktige betingelser for næringsutviklingen. Dette er offentlige tiltak som legger til rette for størst mulig verdiskaping gitt de ressursene som er tilgjengelige (Sandmo-utvalget 2004). Slik definert er dette et svært omfattende politikkfelt. Den eksplisitte næringspolitikken kan imidlertid deles i to. En del omfatter selektiv politikk for ressursbaserte næringer (landbruk, fiskeri/oppdrett, olje/gass), den andre delen er bred politikk² for økt innovasjon og verdiskaping i alle typer næringer. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) forvalter en hoveddel av virkemidlene, men viktige virkemidler ligger også under andre departementet. Innovasjon Norge (IN) har en hovedrolle i forvaltning av nærings- og innovasjonspolitiske virkemidler, og samarbeid i dette med flere andre virkemiddelaktører nasjonalt og regionalt (NFR, Siva, fylkeskommuner, fylkesmenn etc.). I rapporten er fokus mest rettet mot politikk og virkemidler for å styrke næringsutvikling og innovasjon gjennom bedrifts- og næringsmiljøutvikling på regionalt nivå, også i distriktene.

Distriktene og «Distrikts-Norge» er generelle begreper som i samfunnsdebatt og politikk gjerne brukes om stort sett alle deler av landet utenom de fem storbyregionene. Distrikter skiller seg strukturelt fra byområder med lavere sentralitet, mindre befolkning og mer spredt bosetting. Samtidig finnes flere typer og nivåer av distrikter. Eksempelvis vil utkantkommuner i en storbyregion ofte tilhøre sentrale distrikter i en nasjonal kontekst, mens utkant-kommuner i småbyregioner og spredtbodde regioner langt fra større byer, vil representere perifere distrikter i nasjonal sammenheng.

SSB har utarbeidet en sentralitetsindeks der kommuner på de *laveste sentralitetsnivåene* (nivå 4-6)³ i offentlige publikasjoner gjerne betegnes som distriktene. En slik avgrensning gjør at distriktene omfatter 77 prosent av alle kommunene (326 kommuner) og 30% av folketallet (1,6 millioner innbyggere).

Myndighetene sentralt (KMD har definert et *distriktspolitisk virkeområde* (DPV) for statlige ekstrainsats⁴ med differensierte virkemidler. Noe av grunnlaget for

¹ Dette knyttes gjerne til såkalte «endogene perspektiver» der betingelser og drivkrefter ofte assosieres med begreper som næringsklynger og innovasjonssystemer og bestemte forhold som stimulerer innovasjon i eksisterende bedrifter og i utvikling av nye bedrifter og næringer i et område.

² Innovasjonspolitikken handler i vid forstand om virkemidler for læring, kunnskapsflyt og innovasjon i næringsliv og samfunn. Dette er ikke ett helhetlig politikkfelt i Norge, men ofte knyttet til politikk for næringsinnovasjon og politikk for offentlig sektorinnovasjon, og noen virkemidler som kopler disse sektorene.

³ Kommuners sentralitetsindeks påvirkes ikke bare av størrelse og utvikling i eget folketall og arbeidsplasser, men også av grad av integrasjon i regionalt arbeids- og servicemarked. Kommuner med sentralitetsindeks-nivå 4-6 varierer derfor mye i folketall (42.243-208 innbyggere) slik kommuner på nivå 1-3 gjør det (67.3449-3.831 innbyggere). Innplassering påvirkes altså ikke bare av kommune-interne forhold, men vel så mye av grad av regional arbeidsmarkedsintegrasjon. Det gjør blant annet at en del små kommuner på Østlandet får høyere sentralitetsindeks enn små kommuner i andre deler av landet.

⁴ I Meld.St.18 (Berekraftige byar og sterke distrikt) omtales «distrikt som område med særlige utfordringer på grunn av geografien (sentralitet, reiseavstand, folketetthet). Man skiller mellom tre ulike geografiske størrelser: 1) notifikerte områder for særskilte økonomiske virkemidler som investeringsstøtte etc. (153 av 160 BA-regioner), 2) virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift (154 av 160 BA-regioner), 3) tynt bosatte områder med små arbeidsmarkeder etc. (Merkur-programmet, særskilte distriktstilskudd, inntektssystemet). Dette er stort sett hele landet utenfor det sentrale Østlandet foruten Kristiansand-, Stavanger-, Bergen-, Ålesund- og Trondheimsregionene.

differensieringen er basert på kriterier for distrikter etter en «distriktsindeks» der landets kommunene er klassifisert etter geografiske ulemper (lav sentralitet⁵ m.m.) og vekstutfordringer (befolkning, sysselsetting)⁶. Distriktene er her i hovedsak avgrenset til landets kommuner med lavest sentralitet og differensieringen av innsatsen påvirket av variasjoner i geografiske ulemper og samfunns-utfordringer. Om lag 70% av landets kommuner har sortert under ordninger for distriktpolitisk investeringsstøtte (2013)⁷. Slik sett omfatter det distriktpolitiske virkeområde i utgangspunktet et flertall av landets kommuner, dvs. stort sett alle kommuner utenom storbyregionene og det sentrale Østlandet. Innenfor dette distriktsområdet samlet er det derfor store variasjoner i kommunenes sentralitet, ulemper og utfordringer.

Generelt representerer altså distriktene, nesten uansett hvordan de defineres, av et svært stort geografisk område kjennetegnet av mange kommuner med en del felles strukturelle ulemper i form av lav sentralitet, små arbeids- og servicemarkeder og tynne nærings-miljøer. Dette gir en del generelle utfordringer når det gjelder samfunns- og næringsutvikling (vekst i folketall, sysselsetting og verdiskaping) og omstilling (tilgang på kompetanse- og innovasjonsressurser). Samtidig er det viktig å ha med seg at utviklingen i distriktene er svært differensiert. Distriktene består også av en svært heterogen gruppe kommuner gruppe når det gjelder folketall, bosettingsmønstre, nærings-strukturer, grad av regional integrasjon samt utviklingstrekk.

I rapporten bruker vi begrepet «distriktene» i hovedsak som en betegnelse på områdene utenom de med sentrale strøkene som kan avgrenses til kommunene i de fem funksjonelle storbyregionene (Oslo-, Kristiansand-, Stavanger-, Bergen- og Trondheims-regionen). Det er i hovedsak i samsvar med det distriktpolitiske virkeområdet, som er litt mindre gjennom noe færre kommuner på Østlandet. Det betyr at kommuner i de fleste av landets små- og mellomstore byregioner (BA) samt alle spredtbodde regioner (BA) inngår i distriktsbegrepet vårt her. I enkelte oversikter og omtaler vil vi imidlertid differensiere mellom ulike distriktsområder.

*Distrikts- og regionalpolitikken*⁸ har som mål å sikre «regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet (Meld. St. 18, 2016-2017). Det skilles mellom en bred og smal politikk. Den *brede* politikken omfatter alle typer sektorpolitikk med distrikts- og regionalpolitiske mål/delmål og/eller direkte effekter (eks. differensiert arbeidsgiveravgift, landbrukspolitikk, kommunalt inntektssystem). Den *smale* politikken er den eksplisitte distrikts- og regionalpolitikken med virkemidler som særlig forvaltes av KMD (budsjettpost 13.50). Denne har to hovedmål: å skape «omstillingsdyktig næringsliv og lokalsamfunn i *distriktene*» og «omstillingsdyktige *regioner*». Sistnevnte mål henspeiler i utgangspunktet på regioner i hele landet.

⁵Et hovedkriterium knyttes her til SSBs sentralitetsindeks.

⁶ Indeksen er under vurdering i departementet. Budsjettstøtten har sammen med distriktsindeksens innretning vesentlig betydning for styrke og profil av statlige ekstrainsatsen i ulike distrikter.

⁷Og omlag 60% av kommunene under ordningen for differensiert arbeidsgiveravgift (2013).

⁸*Regionalpolitikken*s virkeområde er i utgangspunktet hele landet, mens *distriktpolitikken*s virkeområde er det område av landet som har kommuner med lav sentralitet og distriktsutfordringer (se senere omtale).

1.3 Metode og data

Innenfor et mindre prosjektet av denne typen blir besvarelsen av de nevnte spørsmålene innledningsvis (kapittel 1.1.) i hovedsak basert på en systematisering av eksisterende kunnskap. Det gjennomføres ikke nye empiriske analyser med unntak for et par mindre bidrag. Til kapittel 2 er det lagt inn noe oppdatert SSB statistikk og analyser, og i kapittel 5 noen nye oversikter basert på fem egne «casestudier», dvs. enkel dokumentanalyser pluss fem informantintervjuer med ledere av regionråd (se nærmere kap.5.4).

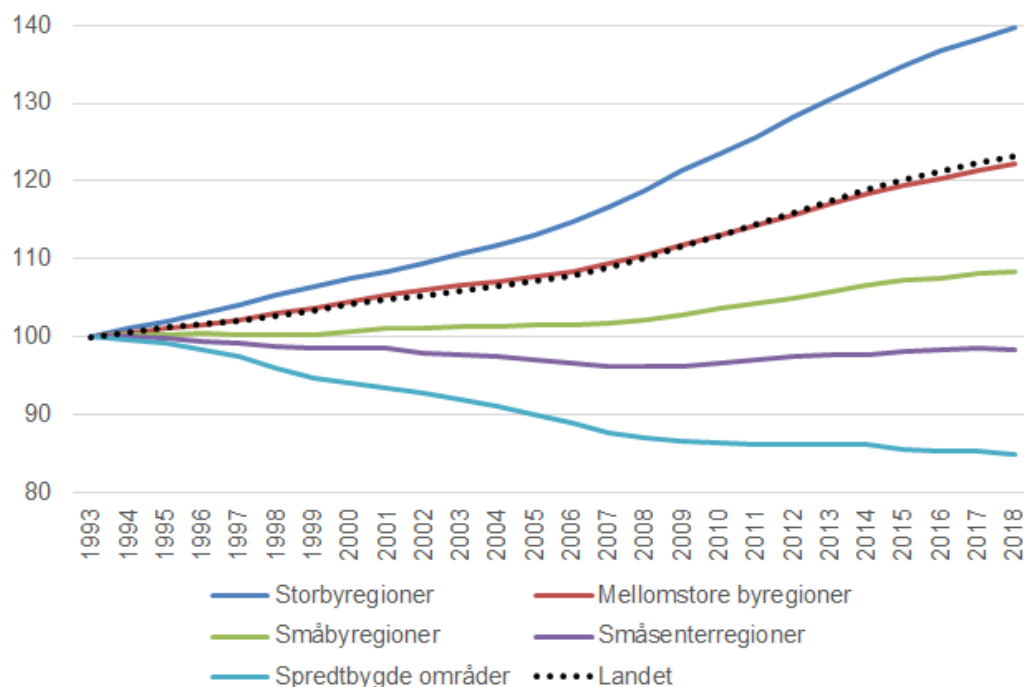
2 Generelle utviklingstrekk i Distrikts-Norge

I kapittelet gis en hovedoversikt over utviklingen i folketall, sysselsetting og næringer i norske distrikter de senere årene. Dette er sånn sette et generelt bakteppe for de øvrige kapitlene.

Befolkningsutviklingen

Den regionale befolkningsutviklingen i Norge har over flere tiåret vært karakterisert av sentralisering med økende vekstratene etter sentralitet. Byregionene har generelt hatt befolkningsvekst, mens

Figur 2.1: Befolkningsutviklingen i grupper av sentralitetsregioner 1993-2018 (1993=100).



Datakilde:SSB/KMD. Beregninger; NIBR

småsenterregioner har holdt seg omtrent på det samme nivået og spredtbodde regioner har hatt markant nedgang. Alle region-klassene øker veksten eller forbedrer utviklingen etter 2006-07 som følge av arbeidsinnvandringen fra EØS/EU-landene (se figur 2.1).

Utviklingen det siste tiåret viser en markant differensiering av vekstratene etter sentralitet (se tabell 2.1).

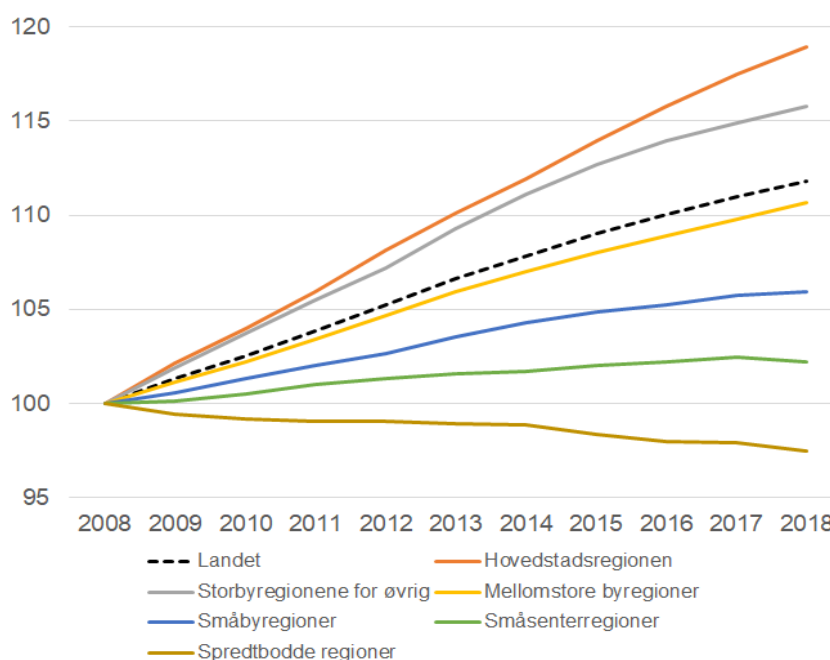
Tabell 2.1: Befolkningsutvikling 2008-18 for kommunegrupper etter sentralitet.

	2008	2018	Abs. endr	Rel.endring	Gj.sn.årlig vekst
Landet	4 737 171	5 295 619	558 448	11,8	1,2
1 -mest sentrale	874 806	1 039 284	164 478	18,8	1,9
2	1 059 253	1 219 639	160 386	15,1	1,5
3	1 277 856	1 439 476	161 620	12,6	1,3
4	801 645	864 073	62 428	7,8	0,8
5	477 841	490 673	12 832	2,7	0,3
6 - minst sentrale	245 770	242 474	-3 296	-1,3	-0,1

Datakilde:SSB. Beregninger:NIBR.

Når vi ser nærmere på det siste tiåret har storbyregionene, og særlig hovedstadsregionen, svært høy vekst (tabell 2.1 og figur 2.2.). Noe avtagende vekst for storbyregionene for øvrig fra 2015

Figur 2.2: *Befolkningsutvikling 2008-2018 i regiontyper etter sentralitet (2008=100)*



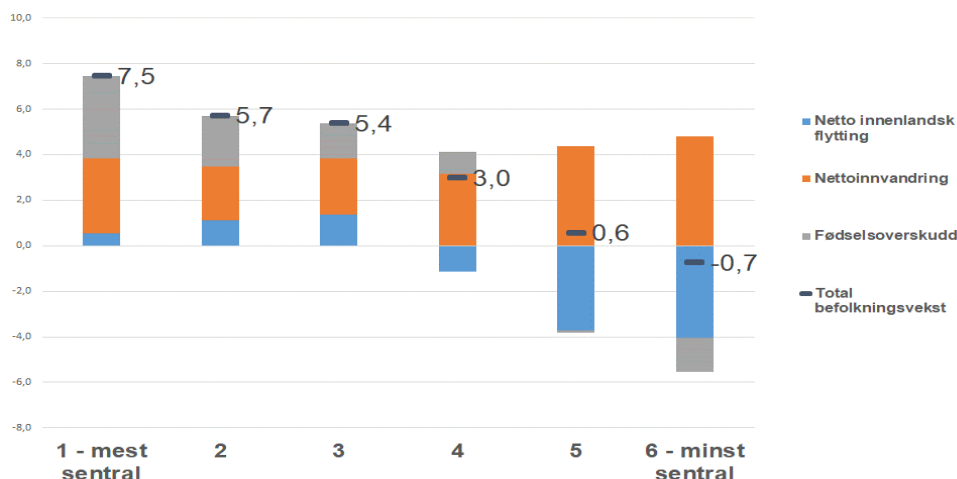
Datakilde:SSB. Beregninger: NIBR

er nærliggende å knytte svekket arbeidsmarked etter oljeprisfallet. Veksten har vært mindre i småby- og småsenterregioner, men allikevel markant. Det er bare klassen spredtbodde regioner som har hatt litt befolkningsnedgang. Ettersom småby-, småsenter- og spredtbodde regioner i stor grad omfatter distriktene, så ser vi at utviklingen her har vært klart bedre det siste tiåret enn foregående tiår.

Når vi så ser nærmere på vekstkomponentene de siste fem årene trer et klart mønster fram (se figur 2.3). Den sterke befolkningsveksten i sentrale strøk

skyldes stort fødselsoverskudd og høy (netto-) innvandring, og bare i mindre grad (netto-) innflytting fra landet

Figur 2.2: Befolkningsutviklingen og vekstkomponenter etter sentralitet, 2013-2018.



Datakilde: SSB. Beregninger: KMD

forøvrig. Den svake veksten i mindre sentrale distrikter skyldes derimot i hovedsak stor (netto)-utflytting til mer sentrale strøk, og i en mindre grad fødselsunderskudd. Det er (netto-) innvandringen som har sikret at folketallet er opprettholdt i distriktene i perioden.

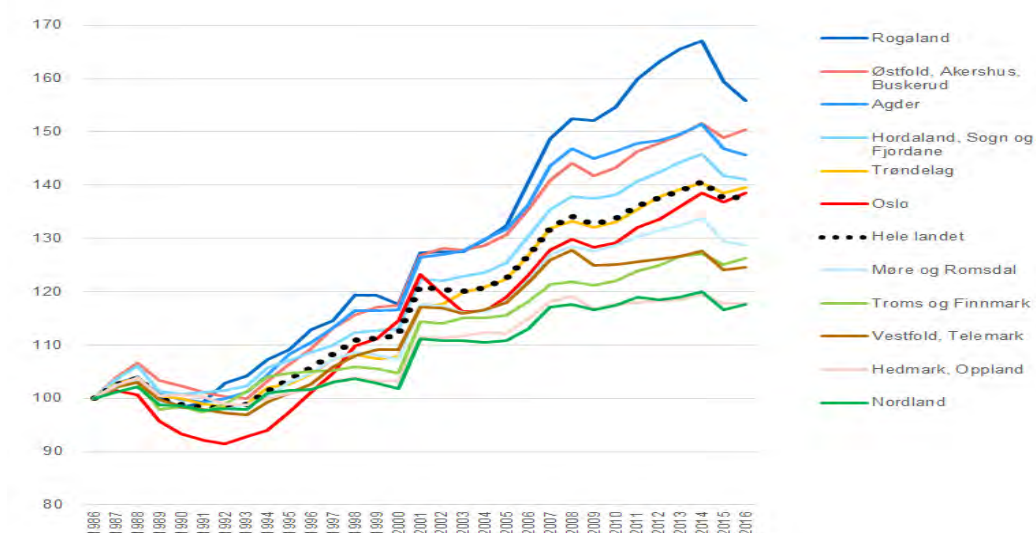
De senere årene er ikke bare innvandringen redusert, men også fødselstallene. Resultatet er at befolkningsveksten har avtatt og flere kommuner, som tidligere hadde vekst, har allerede opplevd befolkningsnedgang. Nye befolkningsframskrivninger indikerer også at andelen eldre vil øke mer enn tidligere antatt. Aldrende befolkning vil særlig prege mange av de minst sentrale distriktene og gi færre personer i arbeidsfør alder.

Med avtagende innvandring og aldrende befolkning vil mange distriktskommuner derfor få store utfordring med å opprettholde folketallet framover. Mer offensive tiltak for å begrense utflyttingen og styrke innflyttingen/tilbakeflyttingen av unge voksne og barnefamilier, vil da bli viktigere for distriktskommuner som vil bestrebe seg på begrense fall i folketall og aktivitet.

Sysselsettings- og næringsutviklingen

Alle fylkene i landet har hatt sterk sysselsettingsvekst de siste 25 årene, og særlig sterk vekst har det vært på Vestlandet og det sentrale Østlandet (se figur under). Lokaliserings- og vekst-mønsteret til olje/gassektor, leverandørindustri og kunnskaps-intensiv tjenesteyting (KIFT) har vært drivkrefter bak dette.

Figur 2.3: Vekst i sysselsetting etter arbeidssted for fylker 1986-2016



Datakilde:SSB. Beregninger: NIBR

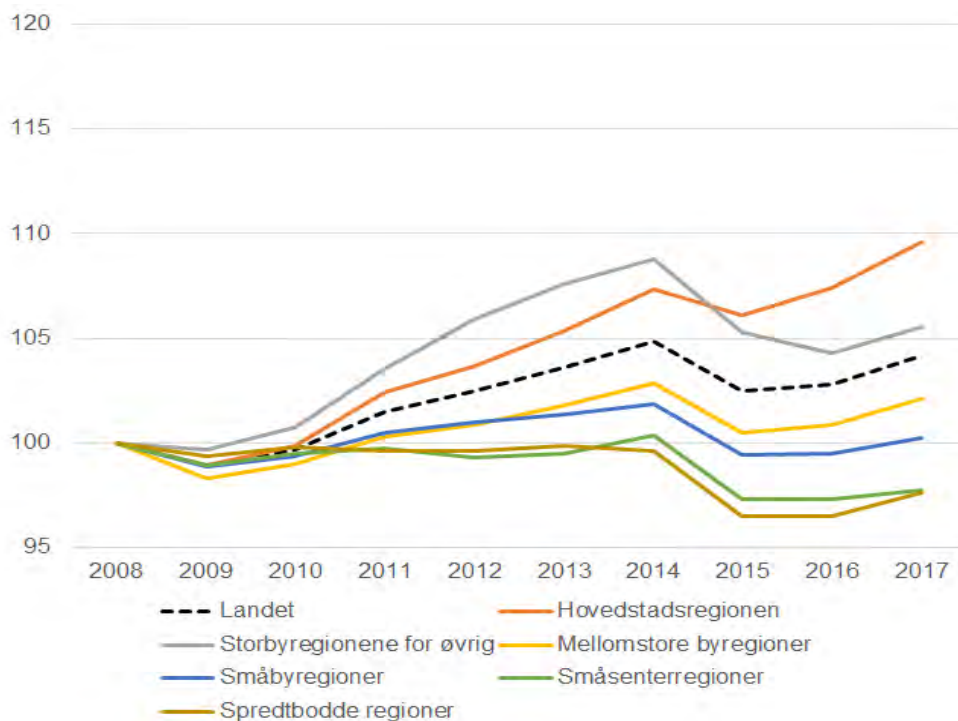
Det siste tiåret observeres en noe avtagende nasjonal vekst samtidig som vi ser et visst regionalt skifte i veksten der Trøndelag, Troms og Finnmark styrker sin relative vekstkraft mens de tidligere sterke vekstfylkene Agder, Rogaland, Hordaland og Sogn/Fjordane, svekker sin relative vekstkraft.

Den relativt svake nasjonale veksten i perioden 2008-2017 kan tilskrives finanskrisen og oljeprisfallet (se figur 2.4), mens det har vært en forbedring av veksten de siste 1-2 årene. Arbeidsmarkedet i alle sentralitetsklassene ble rammet av tilbakeslagene, men særlig sterkt ble kategorien «storbyregionene for øvrig»⁹rammet.

De relative vekstratene i sysselsettingen var stigende med økende sentralitet i alle fylkene i perioden 2011-16 (se tabell 2.2) med visse unntak for Vestfold/Telemark, Agder og Trøndelag. Samtidig er den registrerte ledigheten i 2017 større i byregionene enn mindre sentrale distrikter (se tabell 2.2.). Dette skyldes nok at arbeids-markedet i mange byregioner har blitt ganske hardt rammet både av finanskrisen og oljeprisfallet. Det er også muligens slik at de som blir ledige i distrikter som har små arbeidsmarkeder oftere flytter til en annen region for å få seg arbeid enn byfolk som avventer mulighetene uten å flytte. For øvrig vet vi at en god del bemanningsbedrifter som ble etablert i oppgangsårene i Norge ble lokalisert i distrikter med gunstige avgiftslettelser. Mye av arbeidsstokken i disse var fra østeuropeiske arbeidsinnvandrere som også raskt forlot landet når bransjen ble noe nedskalert i forbindelse med oljeprisfallet.

⁹Stavanger, Bergen, Kristiansand og Trondheim (de tre første ble særlig «rammet»).

Figur 2.4: Sysselsettingsutviklingen 2008-2017 i ulike regiontyper etter sentralitet.



Datakilde:SSB. Beregninger: NIBR

Tabell 2.2: Gjennomsnittelig årlig prosent vekst i sysselsetting (etter arbeidsted) for fylker og sentralitetsklasser 2011-16¹⁰.

	1 – mest sentral	2	3	4	5	6 – minst sentral	Totalt
Hele landet	0,8	0,3	0,2	-0,1	-0,4	-0,6	0,3
Østfold, Akershus og Buskerud	0,5	1,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,5	0,6
Oslo	1,0						1,0
Hedmark og Oppland			0,5	-0,4	-0,7	-1,8	0,0
Vestfold og Telemark		0,5	-0,2	-1,1	-0,6	0,0	-0,2
Agder			-0,6	0,5	0,3	-0,9	-0,3
Rogaland		-1,3	0,6	-0,2	-0,5	-0,8	-0,5
Hordaland og Sogn og Fjordane		0,2	0,8	0,3	-0,7	-0,5	0,1
Møre og Romsdal			0,5	-0,4	-0,6	-0,3	-0,3
Trøndelag		1,0	0,7	0,1	-0,1	0,6	0,6
Nordland			0,6	-0,1	-0,2	-1,5	-0,2
Troms og Finnmark			1,5	0,1	-0,3	-0,4	0,4

Datakilde: SSB, Panda. Beregninger: KMD.

¹⁰ Grunnet brudd i statistikken er den årlige veksten i sysselsettingen i landet høyere enn verdien på 0,3 prosent.

Tabell 2.3: Registrerte helt ledige i prosent av arbeidsstyrken i fylker og sentralitetsklasser, november 2017.

	Mest sentral	2	3	4	5	Minst sentral	Totalt
Hele Landet	2,4	2,7	2,3	2,1	1,8	1,9	2,3
Østfold, Akershus og Buskerud	2,1	2,4	2,1	1,3	1	0,8	2,2
Oslo	2,5						2,5
Hedmark og Oppland			1,7	1,6	1,6	1,4	1,6
Vestfold og Telemark		3,2	2,5	2,5	1,8	1,3	2,6
Agder			3,1	2,4	1,7	1,4	2,8
Rogaland		3,7	2,9	2,6	2,1	1,2	3,1
Hordaland og Sogn og Fjordane		2,8	3,1	2,1	1,6	1,8	2,4
Møre og Romsdal			2,2	2,6	2,3	1,6	2,4
Trøndelag		1,9	1,8	1,9	1,7	1,5	1,8
Nordland			1,4	1,6	2,2	2,1	1,8
Troms og Finnmark			1,4	1,9	1,9	2,7	1,9
Hele Landet	2,4	2,7	2,3	2,1	1,8	1,9	2,3

Datakilde: NAV. Beregninger: KMD

Ser vi nærmere på *nærings- og sektorutviklingen* etter sentralitet kommer et klart mønster fram (se figur under). Vekstratene i sysselsettingen øker markant med sentralitet, både i privat og offentlig sektor. Dette skyldes agglomerasjonsøkonomi i servicenæringer og byregionenes strukturelle vekstfordeler i en nasjonal økonomi og arbeidsmarked dominert av servicenæringer. I tillegg kommer effektiviserings- og sentraliseringsprosesser i statlig sektor.

Av tabellen 2.4 ser vi en ulike vekstrater i privat tjenesteyting etter sentralitet. Dette skyldes at slike næringer vokser etter størrelsen på kundemarkedet som er størst i byregioner (unntak for deler av reiselivet). I de minst sentrale distriktene har samtidig sysselsettingen i privat tjenesteyting gått ned som nok skyldes en kombinasjon av effektivisering og sentralisering i deler av sektoren (bank, forsikring, handel m.m.) samt små kundemarkeder i distriktene.

De minst sentrale distriktene rammes også av sterk nedgang i primærnæringene. Det er også noe nedgang i sekundærnæringer (bergverk, olje/gass, industri) men uten noe bestemt sentralitets-mønster. Omvendt har bygg/anlegg vært en markant vekstnæring på alle sentralitetsnivåer. Offentlig sektor har også vokste på alle nivåer, men klart mest i sentrale strøk. Dette skyldes i hovedsak sentralisert vekst i statlig virksomhet (administrasjon, undervisning, helse).

Tabell 2.4: Sysselsettingsutviklingen 2011-18 i ulike sektorer og sentralitetsnivåer (1-6)

	Totalt			Privat dominert sektor						Offentlig dominert sektor					
				Totalt	Primær	Industri, bergv, utvinning	Bygg/ anlegg	Privat service		Totalt	Off.adm, forsvar, sosfors,	Undervisning	Helse/tejer	Pleielom	sorg
	Abs. 2018	Abs endr. 2011-18	Rel.endr. 2011-18	Abs endr. 2011-18	Rel.endr. 2011-18					Abs endr. 2011-18	Rel.endr. 2011-18				
LANDET	2 671 320	128 624	5,1	45 315	2,4	-11,7	-5,2	14,8	2,9	83 309	12,2	9,7	9,0	14,4	17,2
1 - mest sentral	690 141	58 867	9,3	38 574	8,1	-4,6	-9,2	21,4	8,2	20 293	13,1	9,3	16,7	14,1	12,2
2	707 057	42 662	6,4	14 009	2,8	-2,1	-3,1	11,8	3,0	28 653	16,8	17,9	9,9	19,1	24,2
3	594 563	22 401	3,9	680	0,2	-9,2	-7,6	14,8	0,0	21 721	13,0	10,4	9,8	12,5	21,9
4	397 743	5 461	1,4	-3 780	-1,3	-14,8	-4,8	12,1	-1,5	9 241	8,5	4,9	3,9	11,0	14,8
5	206 912	1 209	0,6	-2 170	-1,5	-13,4	-2,0	18,5	-3,0	3 379	5,9	2,8	-0,4	12,9	11,3
6 - minst sentral	74 904	-1 976	-2,6	-1 998	-3,7	-11,9	-2,9	5,9	-2,9	22	0,1	-8,0	0,4	7,0	2,8

Datakilde: SSB, Beregninger: NIBR

Tabell 2.5: Næringsspesialiseringer (rødmerket) på ulike sentralitetsnivåer 2018 (lokaliseringskvotienter¹¹ der landet =1,00)

	Privat dominert sektor					Offentlig dominert sektor				
	Totalt	Primær	Industri, bergverk, utvinning	Bygg/ anlegg	Privat service	Totalt	Offentlig administrasjon m.m.	Undervisning	Helse-tjenester	Pleie og omsorg
LANDET	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1 - mest sentrale kommuner	1,04	0,07	0,43	0,77	1,25	0,89	1,18	0,82	0,95	0,57
2	1,01	0,31	1,14	0,95	1,02	0,99	0,91	1,03	1,05	0,91
3	0,96	0,91	1,10	1,11	0,91	1,11	0,98	1,09	1,20	1,15
4	0,99	1,81	1,41	1,19	0,84	1,03	0,81	1,10	0,94	1,33
5	0,99	3,46	1,34	1,22	0,78	1,03	1,11	1,03	0,68	1,46
6 - minst sentrale kommuner	0,98	5,79	1,09	1,08	0,74	1,04	1,04	1,08	0,55	1,72

Datakilde: SSB, Beregninger: NIBR

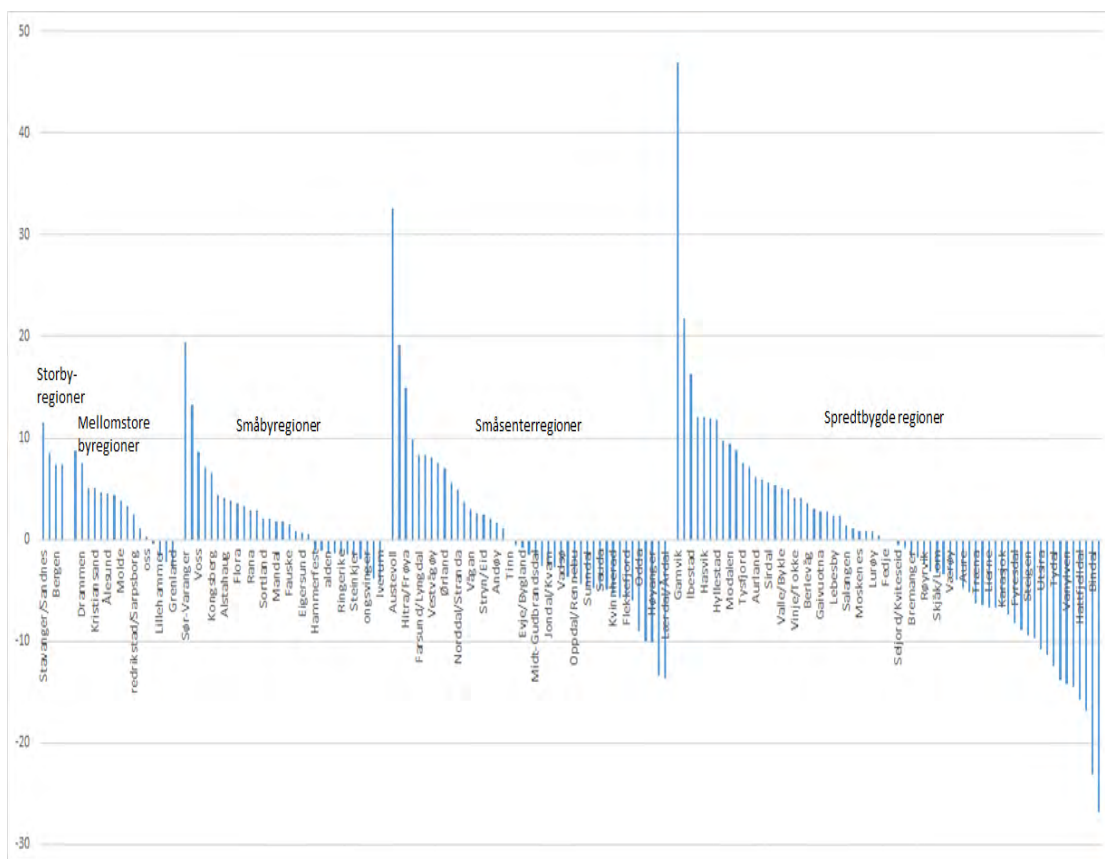
Samtidig som de minst sentrale strøkene har en relativt svakere sysselsettingsutvikling i primærnæringer og tjenesteyting enn mer sentrale strøk, har de samtidig næringsstrukturer med en overrepresentasjon av vareproduserende næringer (primærnæringer og industri). Ny teknologi og effektiviseringstiltak har så langt bidratt mest til økt produktivitet og samtidig redusert arbeidskraft-behov i mange slike næringer. Samtidig har de minst sentrale strøkene i utgangspunktet en mye lavere andel sysselsatte i «nye» vekstnæringer innenfor privat tjenesteyting der mye veksten har kommet innenfor arbeids- og kunnskapsintensiv tjenesteyting i sentrale strøk.

¹¹Lokaliseringskvotienter viser over-/underrepresentasjon av en næring i forhold til fordelingen på landsbasis (=1,00). Overrepresentasjon av næringer brukes som indikator for næringsspesialisering i et område (eks. 1,20 betyr at næringen er 20% overrepresentert i området sammenliknet med landet).

Samlet skyldes den relativt sett svakere sysselsettingsutviklingen i distriktene kontra mer sentrale strøkene i hovedsak slik nærings-strukturelle forskjeller kombinert med ulikheter i agglomerasjons-økonomiske fordeler og effekter.

Det at man har ujevne vekstrater i sysselsettingen for aggregater av kommuner innenfor de ulike sentralitetsklassene tildekker imidlertid større variasjoner innenfor flere av klassene. Ser man på BA-regioner er det store variasjoner i vekstrater blant de *små* bo- og arbeidsmarkedsregionene¹² i landet (se figur 2.5). Halvparten av disse hadde vekst i privat sektorsysselsetting i måleperioden (2009-14) og enkelte betydelig vekst. Noe av spennvidden i arbeidsplass-veksten blant distriktskommuner de senere årene (2011-17) kommer også fram i figur 2.7. Dette indikerer at vekstrater i privat sektorsysselsetting fra en kommune til en annen også påvirkes av flere andre faktorer enn bare sentralitet og næringsstruktur.

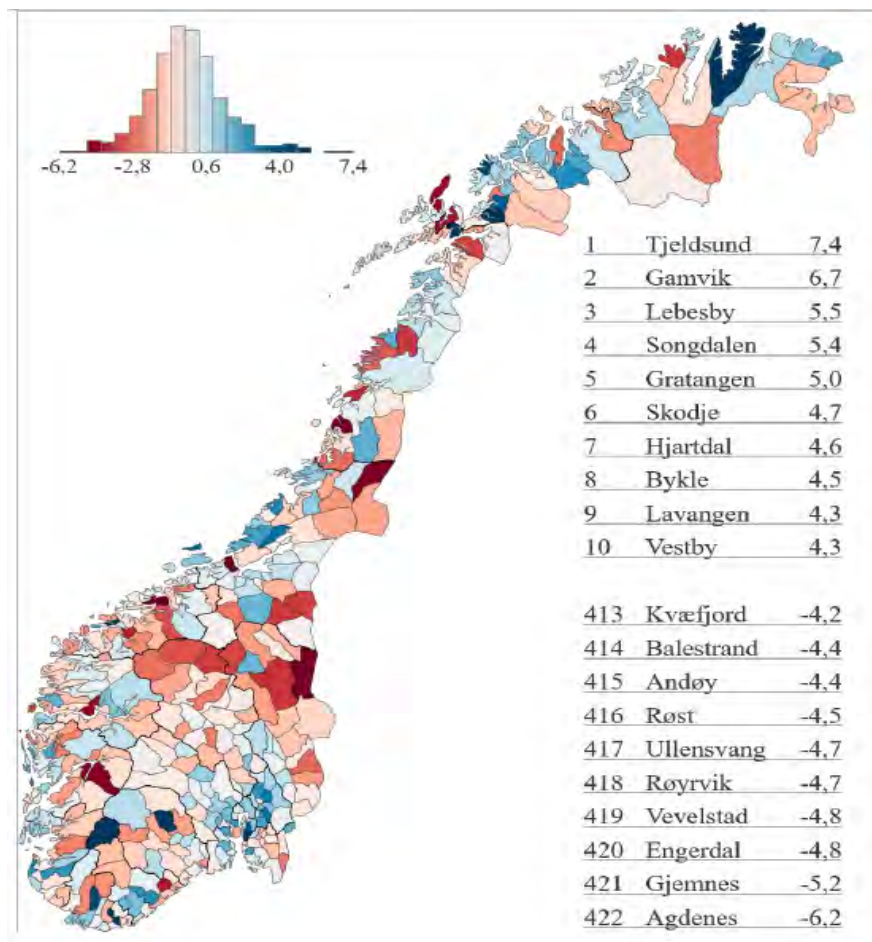
Figur 2.5: Prosent vekst i sysselsettingen privat sektor i landets bo- og arbeidsmarkedsregioner (2009-14) innenfor ulike sentralitetsklasser.



Datakilde: SSB, Panda. Beregninger: NIBR.

¹²Dvs. småbyregioner, småsenterregioner og spredtbygde regioner.

Figur 2.6: Gjennomsnittlig årlig arbeidsplassvekst, prosent, i næringslivet i perioden 2011-2017.

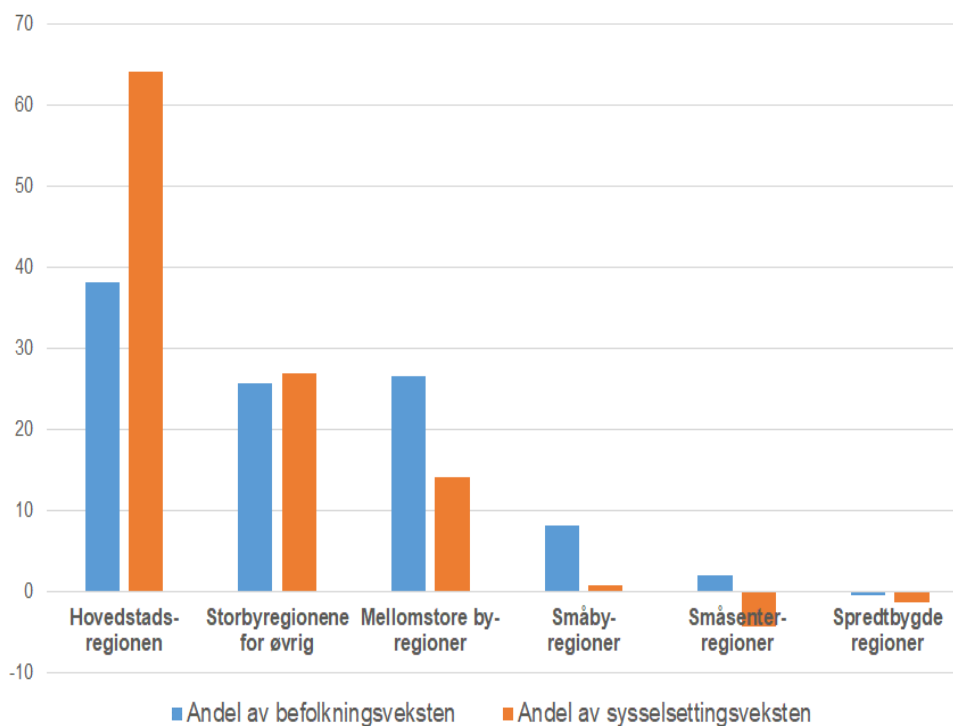


Datakilde: K. Vareide/Telemarksforskning 2018- basert på SSB-data.

De siste 10-15 årene har som nevnt foran vært forholdvis gunstig for distriktene om man bare ser på befolknings- og sysselsettingsvekst. Den høye arbeidsinnvandringen ga en bedre utvikling i folketallet for mange distriktskommuner, men dette tildekket også at man samtidig hadde en betydelig (netto)-utflytting av ungdom og unge voksne fra de mindre sentrale distriktene i perioden.

Ellers når man ser på den geografiske fordelingen av den nasjonale befolknings- og sysselsettingsvekst i perioden 2008-17, var denne svært sterkt konsentrert til storbyregionene og i særlig grad hovedstadsregionen (se figur 2.7).

Figur 2.7: Landets befolknings- og sysselsettingsvekst fordelt prosentvis på ulike regionklasser etter sentralitet.



Kilde: SSB-data og NIBRs beregninger

Oppsummering

Det er en gjensidig funksjonell avhengighet mellom by og land i Norge når det gjelder verdiskaping og velferd. Samtidig er det en betydelig konkurranse mellom storbyregionene og distriktsregionene i landet om menneskelige ressurser. Det har i landet vært et generelt sentraliserende vekstmønster over mange tiår ved at vekstratene i folketall og sysselsetting tendensielt har vært økende med sentralitetsnivået. Selv om gjennomsnittlige vekstrater i distriktene har vært svakere enn i større byregioner, har imidlertid utviklingen i distriktene samtidig vært svært differensiert med innslag av både vekst- og nedgangsområder. De siste ti-femten årene har folketallet og sysselsettingen i stor deler av Distrikts-Norge generelt holdt seg godt oppe på grunn av stor arbeidsinnvandring, høyt aktivitetsnivå i mange typiske distriktsnæringer (sjømat, reiseliv, bygg/anlegg, energi) og sterk vekst i kommunale velferdstjenester med sin desentraliserte struktur. Fram til 2015-16 ga også olje/gassektoren med leverandørnæringer betydelige vekstimpulser til en del distrikter i ulike landsdeler. Barents-samarbeidet ga også vesentlige impulser i Øst-Finnmark.

Mye tyder på at det siste tiårets vekstimpulser og vekstdynamikk er i endring. Avtagende innvandring og aldrende befolkning gir flere distriktskommuner utfordringer med å opprettholde folketallet og aktivitetsnivåer. Distriktskommuner har en del fellestrekk, men varierer mye med hensyn til forutsetninger, utviklingstrekk og utfordringer. Enkelte steder er det mangel på arbeidsplasser

og/eller attraktive nok jobber, mens andre steder er det mangel på folk, arbeidskraft, kompetanse og boliger som er utfordringene.

Uansett går vi inn i en tid der mange distriktskommuner står overfor økende utfordringer med å opprettholde folketall og sysselsetting, tilgang på arbeidskraft og attraktive jobber. Dette vil øke behovet for styrket nasjonale distrikts- og regionalpolitikk, og en mer aktiv lokal og regional utviklingspolitikk i distriktene. Dette for å sette inn tiltak som kan begrense utflyttingen og styrke innflyttingen (inkl. tilbakeflyttingen). Dette vil måtte omfatte satsinger på å utvikle attraktivere bosteder, rekrutteringsstrategier overfor unge voksne og barnefamilier samt flere attraktive jobber i etablerte og nye næringer med langsiktig bærekraft, og styrke infrastrukturer som knytter kommuner bedre sammen i funksjonelle arbeidsmarkedsregioner. Alt dette krever langsiktig innsats både i form av stabil nasjonal utviklingsstøtte og kontinuerlig lokalt og regionalt utviklingsarbeid blant offentlig og private aktører i distriktene.

3 Perspektiver og begreper

3.1 Perspektiver på lokal/regional næringsutvikling og strategier

Næringsutviklingen i et område påvirkes av både av indre og ytre strukturer og drivkrefter. Det finnes en betydelig faglitteratur som belyser ulike aspekter av feltet, men som er ganske fragmentert og splittet mellom ulike fagtradisjoner. Mye av dette kan imidlertid fordeles på følgende hovedtyper av tematikk og perspektiver:

- 1) Lokaliseringsfortrinn og -faktorer
- 2) Bedriftsutvikling og -kapabilitet
- 3) Eksportledet vekst og ringvirkninger
- 4) Innovasjon i næringsmiljøer og systemer
- 5) Attraktivitet for bosetting og næringsutvikling
- 6) Bærekraftig nærings- og samfunnsutvikling

Mange av disse temaene og perspektivene er mer komplementære enn gjensidig utelukkende, selv om de har noe ulikt fokus på drivkrefter, næringsutvikling og implikasjoner for politikk. De fem førstnevnte er i bruk både i analyser og politikkkutforming i Norge og internasjonalt. Det siste perspektivet er et mer overordnet normativt perspektiv som er av økende betydning som ramme og fokus for all nærings- og samfunnsutvikling. I det følgende går vi litt nærmere på perspektivene.

3.1.1 Lokaliseringsfaktorer

I lokaliseringsteori belyses faktorer som er viktig for bedrifters lokaliseringvalg og utviklingsbetingelser. Tradisjonelt har bedrifter blitt betraktet som rasjonelle aktører som velger lokalisering ut ifra faktorkostnader og profittmuligheter. Senere har slike aktør- perspektiver blitt utvidet (se 3.1.2.). Den klassiske lokaliseringsteorien ble utviklet for å belyse ulike næringers lokaliseringskrav og -mønstre. Landbrukets lokaliseringsmønstre ble knyttet til naturgrunnlag og transportavstand til markedet/byene, mens industriens lokalisering ble knyttet til bestemte faktorforhold som tilgang på råvarer og arbeidskraft, areal- og transportkostnader. Servicenæringenes lokaliseringsmønster ble knyttet til kundegrunnlag, økonomiske terskler og rekkevidder. Sistnevnte ga et finmasket nett av desentraliserte tjenester for daglige behov (butikker) og et mer grovmasket nett av geografisk konsentrerte, mer avanserte og sjeldnere brukte, tjenester (eks. legespesialister, FoU).

Lokaliseringsteorien ble tidlig koplet til agglomerasjonsteori. Der er fokus på eksternøkonomiske fordeler og effekter ved samlokalisering. Dette knyttes til at bedrifter ofte drar fordeler av reduserte transaksjonskostnader, bedre tilgang på spesialiserte arbeidskraft, leverandører og kunder samt muligheter for mer læring og kunnskapstilgang fra andre bedrifter, ved samlokalisering. Samlet bidrar dette

ofte til å forsterke innovasjonsintensitet, nyetableringsrater, vekst i verdiskaping og sysselsetting i området. Dette forklarer også mye av den konsentrerte veksten som kjennetegner eksempelvis kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting (KIFT) og som er en vekstsektor i kunnskapsøkonomier.

Agglomerasjonsfordeler kan imidlertid være av to hovedtyper. I store heterogene næringsmiljø slik man har i storbyer vil stor næringsdiversitet gi fortrinn for innovasjon og vekst i mange næringer samt i utvikling av helt nye næringer. I mer spesialiserte næringsklynger og –miljøer vil nærheten mellom likeartede og relaterte bedrifter først og fremst stimulere kompetanseutvikling, innovasjon og vekst innenfor den næringen eller klyngen man allerede er spesialisert innenfor. I småbyregioner og spredtbodde områder vil det oftere være en eller få slike spesialiserte næringer eller verdikjeder som dominerer mye av næringsmiljøet.

I agglomerasjonsteorien belyses ellers hvordan opphoping og samlokalisering kan gi ulemper, slik som for en del næringer i storbyene. Her kan stor tetthet og opphoping gi pressproblemer som fører til økte kostnader (lokaler, tomter, transport, arbeidskraft etc.). Dette er ugunstig for mange typer vareproduserende og arealkrevende næringer, som derfor også ofte har flyttet ut av de større byene. Omvendt vil det ikke være samme ulemper i mindre byregioner og spredtbygde strøk, som også vil kunne ha spesifikke lokaliseringsfortrinn for bestemte næringer (matproduksjon, reiseliv etc.).

Globaliseringen har bidratt til økt lokaliseringskonkurranse. Land og regioner er blitt mer bevisste og aktive «aktører» når det gjelder å forsøke å tiltrekke seg investorer, bedrifter og personer utenfra. Dette skjerper konkurransen ytterligere mellom regioner. Mens klassisk lokaliseringskonkurranse gjerne ble knyttet til tilgang på naturressurser, billig arbeidskraft eller gunstige skattevilkår, dreier nyere lokaliseringskonkurranse i økt grad om tilgang på relevant kompetanse, unike kunnskapsmiljøer og/eller spesielle kundeforhold og markeder. Det har vært beskrevet som en overgang fra pris- og kostnadskonkurranse til kunnskaps- og innovasjonskonkurranse. Regioner med sterke kunnskapsmiljøer og – næringer får det attraktivitets- og vekstfortrinn. Næringer som er forankret til områdets kunnskapsbaser og -miljøer er mindre mobile og mer robuste mot endringer i markeds- og konkurranseforhold enn en del tradisjonelle næringer.

3.1.2 Bedriftsutvikling og kapabiliteter

Bedrifter er i klassisk økonomisk teori ofte betraktet som rasjonelle profittmaksimerende og/eller kostnadsminimaliserende aktører. Nyere litteratur nyanserer dette bildet kraftig. Store bedrifter er mer som koalisjoner av interessenter der lokaliseringsvalg og vekstdynamikk påvirkes av langt flere forhold enn bare enkle profitt- og kostnadsfaktorer. Og små nye bedrifter etableres ofte av helt andre grunner enn jakten på maksimal profitt, men vel så ofte av etablereres ønske om økt selvstendighet, realisere en god forretningside, skape jobb eller tilleggssinntekter til seg for å bli boende osv.

Når det gjelder bedriftsutvikling og -strategi retter litteraturen søkelyset på bedriftsinterne og -eksterne ressurser og kapabiliteter for innovasjon og konkurranseevne (Barney 1991, Rangone 1999). Mye oppmerksomhet rettes mot bedrifters kompetansebaser som strategisk viktig ressurser. Her inngår ansattes

kunnskaper og kompetanse, arbeidspraksiser og rutiner, bedriftskulturer og identiteter m.m. Disse er komplekse og vanskelig å kopiere, og fører til at bedrifter utvikler svært heterogene ressursbaser. Kapabilitet handler om bedrifters ressurser og evner til å innovere og utvikle effektiv produksjon og distribusjon. Denne krever læring og kompetanseutvikling mellom aktører både internt i foretaket og eksternt til andre i verdikjeder og kunnskapsnettverk. Her er bedrifters absorpsjons-kapasitet sentralt, dvs. evne til å erkjenne betydningen av ny ekstern kunnskap, tilegne seg relevante deler av denne og bruke den i eget kommersielt øyemed (Cohen og Levinthal 1990).

Generelt er fokuset her altså på enkeltbedrifter som aktører og organisasjoner, deres interne kapabiliteter og evne til å utnytte eksterne ressurser og nettverk for kunnskapsoppbygging, innovasjon og konkurranseevne. Bedrifters kapabiliteter for innovasjon og utvikling påvirkes av intern og ekstern tilgangen på kunnskap og kapital. Bedriftsøkonomisk rasjonalitet og markedssvikt bidrar imidlertid til at deler av næringslivet underinvesterer i FoU og innovasjon i forhold til det som er samfunnsøkonomisk optimalt. En stor del av virkemidlene i nærings- og distriktpolitikken er innrettet for å styrke bedrifters innovasjons- og konkurranseevne samt stimulere nyetableringer. Her er både generelle virkemidler (eks. SkatteFunn) og mer selektive virkemidler tildelt enkeltbedrifter etter søknad og bestemte kriterier (eks. låne- og tilskuddsordninger ved Innovasjon Norges, kommunale næringsfond).

3.1.3 Basisnæringer, avleda næringer og ringvirkninger

Innenfor tradisjonell regionaløkonomisk vekstteori har eksport-drevet vekst og ringvirkninger stått sentralt. Her er eksport-orienterte næringer de sentrale driverne for regionaløkonomisk vekst gjennom egen vekst og økonomiske ringvirkninger dette skaper til avledet virksomhet og andre sektorer i området. Utgangspunktet er at eksportnæringene, også kalt basisnæringene, henter sine hovedinntekter fra markeder eller kilder utenfor egen region, nasjonalt og/eller internasjonalt. Avledete næringer er leverandører til basisnæringene og næringer som er basert på inntekter og skatter fra basisnæringene. Økt aktivitet i basisnæringer gir økt etterspørsel av varer og tjenester i leverandør- og kundenæringer i nærområdet. Vekst i basis- og avledete næringer gir økt sysselsetting, personinntekter og skatteinngang i regionen. Dette igjen øker etterspørselen etter andre person- og husholds-tjenester. Slik vil vekst i basisnæringer ofte gi positive økonomiske ringvirkninger til avleda næringer og andre sektorer i området. Omvendt vil negative økonomiske ringvirkninger kunne oppstå ved nedgang i basisnæringene. Hvor sterke ringvirkninger man faktisk får er blant annet påvirket av basisnæringenes egenskaper med hensyn til størrelse og sammensetning samt grad av regional forankring til avleda næringer og andre sektorer.

Begrepet basisnæringer blir gjerne knyttet til primærnæringer og industri samt endel tjenesteyting (deler av reiseliv, forretnings-messig tjenesteyting og statlig virksomhet). Enkelte skiller mellom basisnæringer (primærnæringer og industri), besøksnæringer (reiseliv, handel) og regionale næringer (bygg/anlegg, forretnings-messig tjenesteyting) foruten lokale tjenester (barnehage, skole,

eldreomsorg etc.)¹³. Denne firedelingen gir et mer nyansert bilde av ulike næringers geografiske «hovedmarkeder».

Perspektivet har vært mye brukt i næringsplanlegging og strategi-arbeid i mange norske kommuner og fylker. I slike sammenhenger har gjerne *strategier* handlet om tiltak for å styrke betingelser for bestemte basisnæringer, besøksnæringer eller regionale næringer. Tidligere var det ofte et ensidig fokus på basisnæringer forstått som industri. Etter hvert er perspektivet utvidet særlig når det gjelder vekstpotensialene i besøksnæringer og regionale næringer. Det er særlig innen de to sistnevnte gruppene at man har vurdert å ha størst potensialer for vekst i antall arbeidsplasser mange steder de senere årene. Dette har også resultert i flere strategier og tiltak på disse feltene i mange kommuner og regioner de senere årene. Samtidig øker dette utfordringer med å sikre en vekst i nisjer og næringer som er forankret til bærekraft og særtrekk i det enkelte området.

Samlet gir perspektivet relevante begreper for å belyse egenskaper ved næringsstrukturene i et område, deres styrker og svakheter, mulige ringvirkninger og følsomheter for eksterne impulser. Det gis også noe veiledning i hvilke næringer det kan være lurt å satse videre på for å styrke tilveksten av bedrifter og arbeidsplasser som kan bidra til en bredere økonomisk utvikling i området. Samtidig gir dette perspektivet lite eller ingen innsikt i kunnskaps- og innovasjonsprosesser og betingelser for nyskaping i næringsmiljøet i området. Dette leder over til neste perspektiv.

3.1.4 Innovasjon i klynger og næringsmiljøer

Innenfor nyere regionaløkonomisk vekstteori rettes søkelyset på innovasjon¹⁴ som en sentral prosess bak vekst i økonomisk verdiskaping i næringsmiljøer og regioner. Innovasjonsprosesser er vanligvis forankret til og avhengige av ulike typer kunnskaper og samhandling mellom mange aktører i et område, næringsmiljø¹⁵ og innovasjonssystem.

Et mye brukt perspektiv er her *regionalt innovasjonssystem* (RIS)¹⁶ som har søkelyset på næringsmiljøers innovative kapasitet og prosesser i en region, samt hvilke forhold som fremmer og hemmer slike prosesser i området (se figur 3.1). Dette gir kunnskap som er relevant for å skreddersy innovasjonspolitik og virkemidler. I en RIS-kartlegging rettes søkelyset ikke bare på egenskaper ved og samspillet mellom aktører i næringslivet og klynger, men også på egenskaper ved og relasjoner til det som måtte være av relevante kunnskapsorganisasjoner,

¹³Telemarksforskning 2015

¹⁴Innovasjon kan være vesentlig forbedrede eller nye innsatsvarer, produkter/tjenester, produksjons- og distribusjonsprosesser, markedsstrategier, organisasjoner m.m.

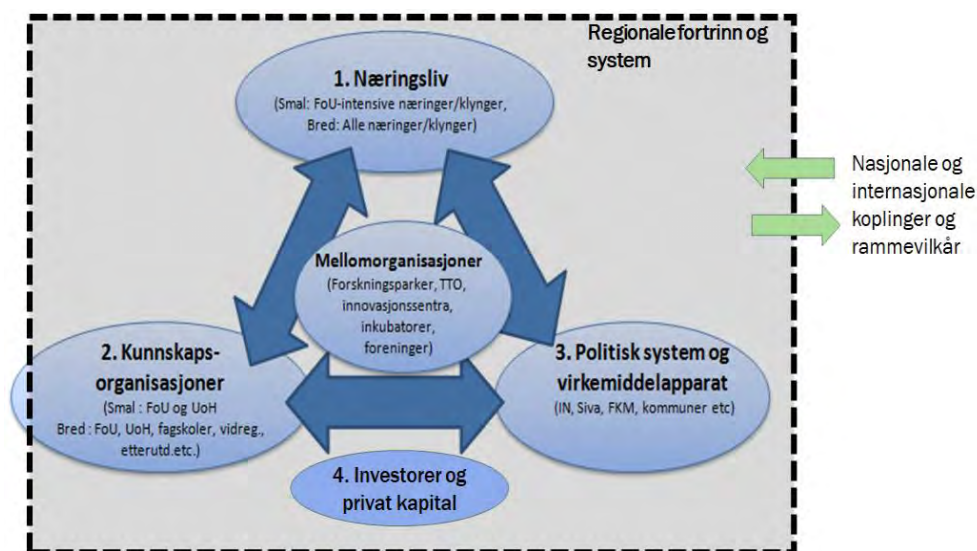
¹⁵ Et *næringsmiljø* består gjerne av mange bedrifter i samme område (eks. regionalt arbeidsmarked). En *klynge* har man når det er snakk om en gruppe bedrifter i samme/relaterte bransjer i et område, der det er interaksjon og samspill mellom enhetene (eks. leverandører/kunder, konkurranse/samarbeid, læring/kunnskapsflyt, innovasjonskoplinger, felles institusjoner). Et *nettverk* betegner først og fremst sosiale relasjoner og koplinger mellom bedrifter som kan være viktig for informasjon, kunnskapsutvikling og innovasjon. Slike nettverk har ulike funksjoner og geografiske rekkevidder og er på ingen måte bare avgrenset til nærområde.

¹⁶ RIS er et bredere perspektiv enn «triple-helix» som bare fokuser på forskningsbasert innovasjon og samspill mellom næringsliv, myndigheter og FoU-institusjoner.

mellomliggende organisasjoner (eks. innovasjonsselskap) og virkemiddelapparatet.

Tidligere ble ofte søkelyset bare rettet mot FoU-intensive næringer. Etter hvert har et mye bredere perspektiv blitt lagt til grunn rett og slett fordi innovasjon handler om mye annet enn bare FoU. Det finnes innovative bedrifter og potensialer i alle næringer, men som bygger på ulike kompetansebaser¹⁷ og der innovasjonsformene kan variere mye. Skal en innovasjonspolitik være effektiv må den ta hensyn til slike variasjoner og særtrekk i ulike næringer og områder.

Figur 3.1: Hovedelementer i et regionalt innovasjonssystem.



Et aspekt ved regionale ressurser og potensialer er *diversitet og relatert variasjon* (Bochman & Frenken 2011, Fitjar et.al.2016)¹⁸. Innovasjon skjer når relatert (beslektet) kunnskap kombineres på nye måter. Har bedrifter tilgang til kunnskap som er forskjellig fra deres, men ikke så forskjellig at de klarer å bruke eller forstå den, øker sjansene for innovasjon. Beslektet mangfold øker muligheten for å samhandle, kopiere, modifisere og kombinere ideer, praksiser og teknologier (Frenken et.al. 2007). Innovasjonspotensialet i en region påvirkes derfor av bedriftenes tilgang på og bruk av beslektet kunnskap. Slike kunnskap kan befinne seg i nærområdet, hvis ikke blir det viktigere at man klarer å hente inn relatert kunnskap utenfra. Mye relatert kunnskap i et område øker muligheter for nye kombinasjoner som grunnlag for «verdikjedeklatring», leverandørutvikling

¹⁷Følgende tre hovedtyper av kompetansebaser og innovasjonsformer har vært omtalt (Martin 2013, Asheim et.al. 2011): *Analytiske kompetansebaser* (STI) baseres på vitenskapelig kunnskap og FoU-drevet innovasjon, nasjonale og globale FoU-nettverk og ofte radikal innovasjon (eks farmasøytisk industri). *Syntetiske kompetansebaser* (DUI) er praksisbasert kompetanse og mye taus kunnskap der stegvis innovasjon i form av problemløsning og utviklingssamarbeid mellom partnere i verdikjeder står sentralt. Her letter sosial/fysisk nærhet læring og innovasjonsprosesser (eks. verkstedsindustri). En blandingsform mellom disse to kompetansebasene er blitt knyttet til næringer med en form for «*kombinert og kompleks innovasjonsmodell*» (eks. flyproduksjon). I tillegg omtales *symboliske kompetansebaser* som er knyttet til kreative yrker og felt (semantikk, symbolikk, design, kunst/kultur, IKT etc.) og som ofte er basert på temporære samarbeid mellom mange aktører i utvikling unike produkter og tjenester (eks. filmproduksjon).

¹⁸Ulik operasjonaliseringer brukes (eks. nace-grupperinger, arbeidsmobilitet, klynger/nettverk).

og/eller utvikling av nye nisjer og næringer i mellomrommene til de etablerte næringene. Strategier på dette feltet kalles ofte «relatert diversifisering» og inngår som et sentralt element i «smart spesialisering» som strategi (se omtale under). Samtidig hevdes det at relatert diversifisering ikke er tilstrekkelig som strategi om man i et land eller region trenger å utvikle flere nye næringer tilpasset skjerpede krav til bærekraft e.l. (Asheim et.al.2018). Da hevdes det at det blir helt nødvendig at man også legger til rette for eksperimentering og utprøving av muligheter i utradisjonelle og radikalt nye kombinasjoner av det som oppfattes som relatert kunnskap i dag. Dette kan både skje gjennom å utvikle nye arenaer og koplinger internt i regioner men også gjennom å hente inn kunnskap, teknologi og entreprenører utenfra. Denne typen radikal nyutvikling vil imidlertid kunne ha best forutsetninger i regioner med stor næringsdiversitet.

Strategier og -tiltak må alltid tilpasses regioners forutsetninger og potensialer. Egenskaper ved RISene varierer også mye. Dette er illustrert ved tre helt ulike typer langs en sentralitetsskala (Isaksen og Trippel 2014):

- 1) *Tykke og allsidige RIS* med henvisning til større diversifiserte nærings- og kunnskapsmiljøer, slik man ofte har i storbyområder.
- 2) *Tykke og spesialiserte RIS* med henvisning til spesialiserte næringsmiljø og klynger, slik enkelte ofte dominerer et småbyområde.
- 3) *Tynne RIS* med henvisning til områder med «isolerte» bedrifter og små næringsmiljøer, slik som ofte kjennetegner spredtbygde distrikter.

Disse tre RISene representerer helt ulike organisatoriske og institusjonelle forutsetninger, og til dels potensialer for, regional innovasjon og næringsvekst. Systemutvikling er mest relevant for de to førstnevnte, mens tilkopling av bedrifter til eksterne nettverk er mer relevant som tiltak i sistnevnte områder.

Når det gjelder innovasjonsstrategier i en region kan de i prinsippet følge tre ulike hovedspor (delvis etter Isaksen 2016):

1 : *Fornyelse innenfor etablerte sterke næringer og klynger.* Dette bidrar til å styrke konkurranseevne i sterke næringer og til regional spesialisering innenfor de etablerte næringene og klyngene. Dette har betydning for å opprettholde aktivitetsnivå i det som kan være viktige basisnæringer, men er ofte ikke tilstrekkelig for å sikre tilgang på nye/nok arbeidsplasser i området på sikt.

2: *Utvikling av nye nisjer og næringer med basis i regionale fortrinn.* Her er det snakk om nyskaping med basis i regionale fortrinn og som er relatert til etablerte sterke næringer og ressurser. Dette er innovasjon i mellomrommene til etablerte næringer og ofte med basis i nye kombinasjoner av kunnskaper/teknologier. Gir muligheter for nye arbeidsplasser, tilleggssinntekter og mer variert næringsbase.

3 : *Utvikling av nye næringer på nytt grunnlag.* Det er snakk om nyskaping uten forankring til dagens kjente lokale/regionale fortrinn. Dette kan skje gjennom innflytting av bedrifter utenfra, «spinn-outs» fra forskningsmiljø, entreprenørskap e.l. Dette krever ofte mange nyetableringer og godt støtteapparat over lang tid for å utvikle seg til robuste nye næringer.

For de fleste distriktskommuner og –regioner er det *innovasjonsstrategiene nr. 1*, og særlig nr. 2, som vil være de mest relevante og hensiktsmessige i arbeidet

med å tilrettelegge for innovasjonsprosesser med lokal/regional forankring. Dette er også prosesser som ofte vil måtte baseres på en kombinasjon av spesifikk regional kunnskap og komplementær innhentet kunnskap og teknologi utenfra. Innovasjonsstrategi 2 ligger nær det som ofte betegnes som smart spesialisering.

Smart spesialisering er en kunnskapsbasert arbeidsmetode og strategi for regional innovasjon og næringsutvikling som er kjent som EUs metode for å utvikle mer fokuserte regionale innovasjons- og vekststrategier¹⁹. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har oppfordret fylkeskommunene til å ta i bruk «smart spesialisering for å videreutvikle analyser og prioriteringer for næringsutvikling i tråd med forutsetningene i egen region» (Meld. St.18 2016-17). Departementet viser til at gode analyser og prosesser gir også muligheter til at statlige og kommunale aktører kan ha et mer aktivt forhold til den kunnskapen og de prioriteringene som er nedfelt i regionale strategier og planer. KMD har utviklet en rettleider for smart spesialisering i samarbeid med fylkeskommunene.

Hensikten med smart spesialisering er å utnytte ressurser i en region til å utvikle næringer som man har størst komparative og konkurransemessige muligheter på lengre sikt. Ordet smart viser særlig til hvordan nye spesialiseringer og fremtidens sterke næringer skal identifiseres. Dette kan være de samme som finnes i dag, men det kan også være helt nye muligheter. Selve begrepet spesialisering er ikke helt treffende fordi strategien søker etter potensialer for å diversifisere næringslivet med basis i regionens fortrinn. Det er snakk om å få fram noe nytt som samtidig er beslektet med noe som er til stede fra før. Derfor er egentlig smart differensiering en mer dekkende betegnelse. Utvikling av nye nisjer og næringer er også mye enklere å få fram når man kan bygge på kompetanser, underleverandører, spesialutdanninger og andre fortrinn man har i regionen. Dette vil i seg bidra til ytterligere beslektet mangfold, og slik sett vil man også unngå å låse fast næringsutviklingen i eksisterende smalere spesialisering.

Regionale innovasjonsstrategier må tilpasses regional kontekst, dvs. de fortrinn, systemegenskaper og innovative potensialer man har i ulike områder. Strategien må bygge på et solid kunnskapsgrunnlag, og utvikles gjennom samarbeid mellom aktører i regionen som har kjennskap til dagens innovasjonsbilde, muligheter og utfordringer. Dette betyr at foruten offentlig myndigheter lokalt og regionalt, må næringsaktører, kunnskapsmiljø og virkemiddelapparatet innvolveres i arbeidet. Sentrale aktører på virkemiddelområdet er her foruten fylkeskommuner og kommuner/regionråd, også de statlige institusjonene (IN, NFR, Siva). Fylkeskommunene har et særskilt ansvar for å samordne og koordinere innsatsen på feltet i henhold til i fylkets prioriterte felt og strategiske planer.

3.1.5 Attraktivitet og utviklingskultur

Befolknings- og næringsutviklingen er sentrale komponenter bak regionaløkonomisk vekst og utvikling. De to komponentenes samspill og relative betydning varierer imidlertid en del i ulike regioner. Men med utgangspunkt i slike generelle sammenhenger er det utviklet mer spesifikke modeller knyttet til

¹⁹Smart spesialiseringsanalyser og strategiplaner er en forutsetning for at Europakommisjonen tildeler midler fra strukturfondet til regionene (EU-forordning nr.1303/2013).

begrepet attraktivitet og ulike aspekter av dette med relevans for kommunal og regionalt vekst- og utviklingspolitikk.

I teori om attraktivitet²⁰ rettes fokus på henholdsvis bosteds-, bedrifts- og besøksattraktivitet (Telemarksforskning 2013). Her defineres attraktivitet som «et steds tiltrekningskraft for bosetting, bedrifter og besøkende *utover* det som kan forventes ut fra strukturelle forhold»²¹ (op.cit). De tre attraktivitetsdimensjonene «samspiller og påvirkes ellers av følgende fire faktorer på stedet: bygninger og areal, ameniteter (stedlige goder, tilbud, tjenester), identitet og kultur samt omdømme». Disse fire faktorene kan kommunene selv gjøre noe med, mens de strukturelle faktorene hevdes å ha en selvstendig og systematisk effekt på enten flytting eller arbeidsplassutvikling og som den enkelte kommune kan gjøre lite med.

I analysen av suksessrike distriktskommuner²² (Telemarksforskning 2018) hevdes det at det man registrerte (statistisk) som særlig attraktive næringskommuner viste seg å være det som følge av «mer eller mindre tilfeldige hendelser» (op.cit). Det blir vist til at her har bedrifter ofte flyttet inn og i mindre attraktive næringskommuner har gjerne større bedrifter gått konkurser eller blitt nedlagt. TF hevder på dette grunnlaget at flaks og tilfeldigheter spiller en stor rolle for kommunenes næringsattraktivitet slik man måler det. Men TF skriver videre «Det betyr slettes ikke at kommunens næringsutviklingsarbeid ikke er viktig, men at resultatene kan være lite synlige på kort sikt. Det betyr også at kommunens evne til å reagere for mer eller mindre tilfeldige hendelser blir viktig. Det gjelder å ha beredskap både ved flaks og beredskap for uhell. For mange av de attraktive kommunene vi har studert, finner vi hendelser og forklaringer langt tilbake i tid for perioden 2011-2017 som vi har studert. Det å skape en attraktiv kommune tar som regel lang tid og skjer svært sjelden som følge at kortsiktige satsinger». (op.cit. s.8).

Samtidig understrekes det at distriktskommuner er mer avhengig av næringsutviklingen i egen kommune enn sentrale kommuner fordi pendlingsmulighetene er langt dårligere. Likevel er også distriktskommunenes bostedsattraktivitet viktig. Hvis næringslivet har medvind og vekst, er kommunens bostedsattraktivitet viktig for at de skal kunne rekruttere arbeidskraft. I de siste 10-12 årene har arbeidsinnvandring blitt viktig for distriktskommuner med arbeidsplassvekst. Flere av de suksessrike distriktskommunene har også satset på arbeidsinnvandring og god integrering i mange år.

For distriktskommuner der næringslivet har arbeidsplassvekst må imidlertid kommunene ofte skape bostedsattraktivitet for at denne veksten skal gi

²⁰Begrepet *attraktivitet* er også brukt i rene næringsøkonomiske analyser. Ett eksempel er Reve & Sasson (2012) som analyserer globale kunnskapsnav og skiller mellom 6 typer attraktivitet: klynge-, utdannings-, talent-, FoU, eierskaps- og miljøattraktivitet. De fant at olje/gass, maritim og sjømat oppfylte kriterier for å være globale kunnskapsnav med mange typene av attraktiviteter.

²¹Fire *strukturelle forhold* omtales her; (i) befolkningsstørrelse, (ii) arbeidsmarkedsintegrasjon, (iii) nabovekst (arbeidsplassvekst i områder det pendles til påvirker nettoinnflyttingen til steder det pendles fra) og (iv) bransjestruktur (steder med høy andel arbeidsplasser i vekstbransjer får systematisk sterkere arbeidsplassvekst).

²²Dette var 18 kommuner som TF definerte som «kommuner som har klart å skape sterk vekst til tross for strukturelle ulemper i perioden 2011-17».

samfunnsutvikling og befolkningsvekst. Samspillet mellom kommunen og næringslivet blir dermed svært viktig. Samspill mellom kommune og frivillig sektor er også viktig for å skape bostedsattraktivitet. Kommunens evne til å være en katalysator og mobilisere aktørene i lokalsamfunnet blir da viktigere enn å lage gode planer. Det krever at det er god tillit mellom aktørene og særlig at kommunen selv har legitimitet og tillit i samfunnsutviklingen.

TF-studien (2018) viser videre til hvordan kommuner selv kan bidra til egen attraktivitet. De studerte suksesskommunene har hatt ulike veier til attraktivitet. Det gjelder hva de har satset på, hvilke tiltak de har gjort, hvordan arbeidet er organisert, hvordan planene har vært og om de har hatt planer i det hele tatt. Det viktigste fellestrekket for attraktive kommuner er det TF betegner «stedlig kultur», som de mener har vært viktig for å lykkes. På dette grunnlaget oppsummerer man følgende kjennetegn ved en *utviklingskultur* for å *skape en attraktiv kommune*:

- Kommunen kan ikke skape attraktivitet alene, men gjennom samspill med næringsliv, frivillig sektor og andre.
- Attraktivitetsforbedring krever stor innsats over lang tid, skippertak fungerer ikke godt.
- Høy tillit kreves for godt samspill mellom kommunen og andre viktige samfunnsaktører. Kommunen har et viktig ansvar for å skape tillit gjennom åpenhet, dialog og vedvarende prosesser.
- Kommunen må ha beredskap for flaks, evne å reagere raskt og utnytte positive muligheter som dukker opp for næringslivet.
- Kommunens hovedstrategi må være langsiktig arbeid for å stimulere til vekst i næringslivet man har forutsetninger for. Det er lite fruktbart å ønske seg annen næringsstruktur enn man har.
- Kommunene må sikre at mangelfulle arealplaner og byggesaksbehandling ikke stopper investeringer i næringsliv eller boligbygging. Dette inngår også i å ha beredskap for flaks.

I en annen studie (NIBR 2013)²³ ble noen små øykommuner i ulike landsdeler analysert nærmere med spørsmål om hvilke årsaksfaktorer som kunne ligge bak deres livskraftighet med gunstige utviklingen i folketall og arbeidsplasser over lengre tid. Kommunene hadde hatt en klart bedre relativ befolknings- og arbeidsplassutvikling enn de fleste små kystkommunene i landet (2000-13). Alle kommunene var allsidig spesialiserte i marine og maritime næringer foruten noe opplevelsesnæringer. Følgende fire faktorer, og samspill mellom dem, ble trukket fram for å forklare den gunstige utviklingen:

- Tilstedeværelse av ett attraktivt tettsted med et høyt aktivitetsnivå og vekst i folketall og arbeidsplasser, mens kommunen ellers var preget av uttynning og nedgang.
- Et innovativ næringsmiljø av små og store bedrifter og flere nyetableringer forankret til regionale fortrinn, og som klarte å skape (netto-) vekst av arbeidsplasser i kommunen innenfor etablerte og relaterte næringer

²³NIBR-rapport (2013): "Livskraftige kystsamfunn" var basert på en komparativ caseanalyse av kommunene Sandøy (Møre og Romsdal), Lurøy (Nordland), Skjervøy (Troms).

(sjømat, maritim, opplevelse, bygg/anlegg) og mer enn kompensere nedgang i andre bedrifter og næringer.

- En offensiv utbygging av offentlige velferdstjenester, som styrket bosettingsattraktivitet og tilgangen på stabile og attraktive jobber. Sektoren rekrutterte mange kvinner, hvorav mange tidligere arbeidet i mindre stabile jobber i privat sektor.
- Evne til ressursmobilisering og samhandling mellom aktører i offentlig og privat sektor om større felles satsinger og investeringer i tiltak for økt bosteds-, nærings- og besøksattraktivitet.

Lokale og regionale strategier for næringsutvikling med basis omtalte perspektiver har vært i bruk i en del kommuner og regioner. Sentralt i denne typen strategier er tydelig fokus på den nære sammenhengen mellom nærings- og samfunnsutviklingen i kommuner og regioner særlig i distriktene. Bostedsattraktivitet og utviklingskultur er her sentrale elementer for å styrke grunnlag og potensialer for næringsutvikling på sikt. På disse feltene er både kommuner og fylkeskommuner viktige utviklingsaktører og forvaltere av relevante virkemidler.

3.1.6 Bærekraftig samfunns- og næringsutvikling

Bærekraftig utvikling brukes som visjon for samfunnsutviklingen i mange land. FNs definisjon av bærekraftig utvikling²⁴ knyttes til de tre dimensjonene: (1) økologisk/miljømessig bærekraft (fjerne farlige utslipp, ressursbruk innenfor naturens tålegrense, sikre biomangfold etc.), (2) sosial likeverd og rettferdighet, og (3) økonomisk holdbarhet på sikt.

Flere internasjonale klima- og miljøavtaler er videre vedtatt med krav til nasjonale oppfølginger. Regjeringens mål er at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050, og i henhold til klimaloven skal utslippene kuttes med 80-95 prosent mot 2050 og i henhold til Parisavtalen med 40 prosent innen 2030. Dette er mål og forpliktelser som vil kreve betydelige omstillinger innenfor mange etablerte næringer, men også åpne nye næringsmuligheter for dem som ikke venter for lenge.

I Norge implementeres mål og tiltak for bærekraftig utvikling innenfor ulike sektorpolitikker. Klima- og miljødepartementet har det sektorovergripende ansvar for å følge opp nasjonale klima- og miljømål overfor ulike departementer og sektorer. Kommunale- og moderniseringsdepartementet har ansvar for å følge opp målet om bærekraftig utvikling i forhold til de tre dimensjonen gjennom regional planlegging²⁵ og regionalpolitikken. I regionalpolitikken er «bærekraftige regioner i hele landet», sammen med «vekstkraft og likeverdige levekår», det som skal sikre at det overordnede regionalpolitiske målet om «regional balanse» oppnås. KMD definerer selv en bærekraftig region som «en region med balansert sammensetning av befolkningen og forvalter menneskelige ressurser og naturressurser for utvikling og verdiskaping nå og i framtiden. Dette vil legge til

²⁴ Godkjent av FNs medlemsland (193) i september 2015, og består av 17 bærekraftsmål med en rekke delmål (169).

²⁵ Regional planlegging er et samlet system for offentlig planlegging i fylkene, som omfatter regional planstrategi, regional plan og regional planbestemmelse.

rette for å holde på hovedtrekkene i bosettingsmønsteret» (St.meld.18, 2016-17). Som det framgår er dette svært generelle og runde formuleringer når det gjelder bærekraftig utvikling og geografiske nivåer.

Bærekraftig utvikling har generelt blitt et ganske utvannet begrep i samfunnsdebatten og politikken. Enkelte politikere har mest avgrenset begrepsbruken sin til det som underforstått bare handler om den økonomiske dimensjonen, mens andre har mest avgrenset begrepsbruken sin bare til klima/miljødimensjonen. Sjeldnere er sosial bærekraft den eneste forståelsen som legges til grunn. Det å vurdere de tre dimensjonen samlet kan være utfordrende, men det er nettopp dette som ligger i bærekraftbegrepet og som ofte blir utvisket eller utydelig i det politiske ordsiftet.

Miljødimensjonen har også flere delmål og mulige kriterier som ikke alltid trekker i samme retning. Eksempler på det kan være mellom naturvern og klimahensyn (eks. vindkraft på land). En del av det «grønne skiftet» brukes også ofte som merkelapp for typer av næringsutvikling der hensynet til klima og tilgang på lokale arbeidsplasser, ofte blir overordnet andre natur-, miljø- og næringshensyn.

Det kan være enkelte utfordringer med å definere og vurdere kriterier for bærekraftig næringsutvikling. Det kunne nasjonalt vært utviklet noe tydeligere bærekraftskriterier for å vurdere næringsutvikling og nyskaping. Denne kunne også vært utviklet sterkere insentiver for mer miljø- og klimavennlig næringsutvikling, produksjon og forbruk. Det er grunn til å tro at dette vil utvikles i større grad framover. Uansett vil lokal/regional tilrettelegging for framtidsrettet næringsutvikling måtte basere seg på en grundig vurdering av bærekraft-dimensjonene i forhold til andre samfunnshensyn (eks. nye arbeidsplasser).

Det er klima- og miljødimensjonen som særlig representerer den store endringsimpulsen for all næringsutvikling. Internasjonale klima- og miljøavtaler med nasjonale oppfølginger endrer rammevilkår og insentiver for næringsutviklingen. Alle næringer og sektorer vil møte skjerpede offentlig og private krav til klimahensyn, men også et bredere sett av miljøkrav på alle nivå (ressurs- og arealbruk, biodiversitet, landskap, forurensing). Større segmenter av forbruker- og kundegrupper stiller økte helse-, miljø- og klimakrav. Samlet legger dette ikke bare nye begrensninger, men det åpner mange nye muligheter for næringsutvikling og jobbskaping. Lokalsamfunn og regioner som ikke aktivt tilpasser seg og utnytter disse mulighetene svekker egen utviklings- og konkurranseevne og attraktivitet på flere måter framover.

Det finnes flere perspektiver på og strategier for å utvikle miljøvennligere produksjon og forbruk på lokalt/regionalt nivå. Noen sentrale perspektiver er knyttet til:

- blå og grønn bioøkonomi
- miljøteknologi, renere produksjon og fornybar energi
- sirkulærøkonomi
- grønnere og smartere byer og regioner
- bærekraftig reiseliv

I en studie av «grønn vekst»²⁶ i nordiske regioner belyses femti eksempler på innovasjonsprosesser på disse feltene. Mye handler om tiltak for å redusere ressursforbruket, lukke materialstrømmer, utvikle fornybare energi og miljøteknologi samt å utvikle andre nye klima- og miljøvennlige næringer av ulike slag. Innovasjonsprosessene er her basert på en nært samspill mellom offentlige og private aktører i kommuner og regioner. Dette krever innovasjon ikke bare i næringsliv og samfunn men også i offentlig politikk og virkemiddelapparat.

I Norge er det enkelte virkemidler som søker å stimulere til mer miljøvennlig produksjon og næringsutvikling. Et av disse er *miljøteknologiordningen*²⁷ til Innovasjon Norge (IN) som tilbyr offentlig finansiering og risikoavlastning til å bygge pilot- og demonstrasjonsanlegg. IN tilbyr også merkeordningen *bærekraftig reisemål* som er et verktøy, database og arbeidsprosess for reisemål som vil jobbe langsiktig med en bærekraftig reisemålsutvikling. Fokuset rettes mot forbedringer og nyskaping relatert til natur-, miljø- og klimapåvirkning, spillet mellom reiselivet og lokalsamfunnet samt økonomiske verdiskaping. I prosessen blir både næringsliv, lokalsamfunn og kommune involvert. I flere regionale destinasjonsselskaper arbeides det med dette. Et annet nytt statlig tiltak er investeringsselskap *Nysnø* der eierskapet forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet. Nysnø investerer i selskaper som bidrar til å løse klimautfordringer på en smart og lønnsom måte. Det skal gi grobunn for ny, klimavennlig virksomhet og teknologiutvikling. Selskapet bidrar med kapital til å utvikle og kommersialisere teknologi som reduserer klimagassutslipp, skal ha en porteføljen som er lønnsom over tid og skal fungere som en katalysator for privat investering- og næringsvirksomhet, fremme teknologiutvikling og øke bevisstheten om klimagassutslipp og bærekraft.

Generelt ligger myndighet og ansvar for bærekraftig samfunns- og næringsutvikling på flere nivåer. Nasjonale rammer og signaler påvirker næringslivets investeringer og kommuners tilrettelegging. Nasjonale myndigheter utformer sentrale rammebetingelser og virkemidlene og fatter beslutninger i større og kontroversielle saker. Nærings- og fiskeridepartementet (event. Olje- og energideptet) er da ofte endelig beslutningsfatter og bygger da også delvis innspill fra andre departementer og etater om saken (eks. klima- og miljødirektoratet, NVE).

Lokale og regionale myndigheter har ansvar for å styrke bærekraftig samfunns- og næringsutvikling gjennom areal-planlegging, tjenester (VAR) og offentlig innkjøp, samt arbeid med å tilrettelegging for ønsket nærings- og stedsutvikling. På veien mot lavutslipp kreves det omstilling og bidrag fra mange aktører, og

²⁶NordRegion (2016): «*Green Growth in Nordic Regions*». Her knyttes definisjon av "green growth" til den som OECD og Green Growth Knowledge Platform bruker: "Green growth means fostering economic growth and development while ensuring that natural assets continue to provide the resources and environmental services on which our well-being relies. It focuses on the synergies and trade-offs between the environmental and economic pillars of sustainable development. It seeks to spur investment and innovation in ways that give rise to new, more sustainable sources of growth and development. Importantly, green growth does not neglect the social pillar; on the contrary, without good governance, transparency, and equity, no transformative growth strategy can succeed". (kilde: www.greengrowthknowledge.org)

²⁷IN definerer miljøteknologi «som omfattende teknologier, prosesser, løsninger og tjenester som er bedre for miljøet enn det som brukes i dag».

blant disse står norske kommuner og fylkeskommuner i en særstilling. I kraft av å være planmyndighet, eier og investeringer i transport, infrastruktur og bygninger, innkjøper av varer og tjenester, tjenesteleverandør og koordinatore har kommuner og fylkeskommuner nøkkelroller i arbeidet med å redusere utslipp av klimagasser og sikre miljøvennlig samfunnsutvikling. Kommunale og fylkeskommunale instanser kan også i prinsippet gå imot større utbygginger og næringsinvesteringer om de har for store negative miljøeffekter. Dette har imidlertid sjelden skjedd ettersom jakten på arbeidsplasser ofte har vært sterk, særlig i distriktskommuner. Det er for tiden flere eksempler på at distriktskommuner også har innledet forhandlinger med vindkraftinvestorer med krav fra til ulike «avbøtende tiltak» (infrastruktur, fritidsanlegg etc.) for at kommunen skal si ja til utbygginger med betydelig negative miljø-effekter lokalt. Dette kan sies å være en indirekte konsekvens av at kommunene ikke får noe av grunnrenten via skatt eller avgift knyttet til vindkraft, men det kan også føre til økt søkelys på nettverkskorupsjon som investorer og kommuner kan bli anklaget for. Det vil imidlertid bli viktigere for distriktskommuner og –regioner at de har et framtidsrettet perspektiv på bærekraft, og her ikke bare vurderer bidrag til bedre klimahensyn nasjonalt/globalt, men også tar viktige miljøhensyn lokalt og regionalt. En framtids-rettet politikk og tilrettelegging for nærings- og samfunnsutvikling i distriktene må integrere disse ulike miljø- og klimahensynene på en god måte.

Nasjonale myndigheter har ikke utviklet noen tydelige bærekraftkriterier for å vurdere næringsutviklingen i forhold til andre samfunnshensyn, nasjonalt og regionalt/lokalt²⁸. Vurderinger av slike forhold gjøres imidlertid, i større eller mindre grad, på ulike nivå i forbindelse næringsutvikling. Mye av næringslivet og investormiljøene forholder seg også i økende grad til tre hovedkriteriene (miljø, sosial, økonomi) selv om operasjonaliseringen varierer. Man ser imidlertid her at ny næringsvirksomhet stundom selges inn som en viktig del av det «grønne skiftet» forstått som overgang til mer klimavennlig produksjon og forbruk, mens man samtidig underspiller sterkt de negative miljøeffektene en del slik virksomhet gir lokalt og regionalt.

I Norge er det betydelig potensialer for økt verdiskaping med basis i naturressurs i distriktene, men her ligger også betydelige utfordringer med interessemotsetninger og konflikter når det gjelder klima, miljø og andre samfunnshensyn. Det er mange eksempler på dette knyttet til gruvedrift/deponi, oppdrettsnæring, store hytteutbygginger og vindmølleparker på land. I større kontroversielle saker blir endelig beslutningstaking tatt av sentral sektormyndighet.

Både næringsliv og regioner vil i økende grad vært tjent med å ikke bare tilpasse seg miljøkrav, men styrke sin konkurranseevne på sikt ved å bidrar med nye løsninger som reduserer miljøbelastninger, være føre var og ligge i forkant av krav. Skal begrepet bærekraftig næringsutvikling ha noe for seg må denne i økende grad at ta hensyn til ulike miljø-aspekter (utslipp, ressursbruk,

²⁸Innovasjon Norge har startet med å implementere et rapporteringssystem for «*bærekraftig innovasjon i klynger*», der man skal måle andelen av bærekraftige innovasjons-prosjekter i klyngene. Innsamlede data skal rapporteres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

biodiversitet) foruten også relevante aspekter ved sosial og økonomisk bærekraft både regionalt og globalt.

3.1.7 Oppsummering

I kapittelet er sentrale perspektiver på nærings- og distriktsutvikling omtalt. De er komplementære med litt ulike fokus og implikasjoner for politikk og virkemiddelbruk. Når søkelyset rettes mot endogene perspektiver og tiltak for å styrke kommuners og regioners egen evne til nærings- og samfunnsutvikling, kan dette sammenfattes i følgende viktige faktorer å ha søkelyset på:

1) *Områders strukturelle forutsetninger og fortrinn*

- næringsstrukturer, –miljøer og -klynger
- kompetanse-, innovasjons- og entreprenørsystemer
- ressursgrunnlag (befolkning, naturressurser og kulturarv)
- fysiske strukturer og bosettingsmønster

2) *Attraktivitetsfaktorer* for befolkning, bedrifter og besøkende

- bostedskvaliteter (tjeneste-, bolig- og fritidstilbud m.m.)
- lokaliserings- og utviklingsbetingelser for ulike næringer
- besøkskvaliteter (opplevelse, reiseliv, handel)

3) *Utviklingskapasitet, -kultur og -samarbeid mellom:*

- aktører i offentlig planleggings- og utviklingsapparatet
 - mellom etater i kommunen
 - mellom kommuner i funksjonelle regioner
 - mellom kommune, fylkeskommune og stat
- aktører i næringsmiljø og innovasjonssystem
 - mellom næringsaktører, kunnskapsinstitusjoner, innovasjonsselskap, virkemiddelaktører

4) *Tilkopling til eksterne kunnskapsnettverk* (regionalt, nasjonalt, internasjonalt)

All næringspolitikk og strategi som skal bidra til å utvikle langsiktig robuste næringer må ellers legge til grunn at næringsutviklingen man ønsker seg skal være *bærekraftig* på lang sikt både med hensyn til miljø/klima, sosialt og økonomisk. Dette er noe offentlig politikk og tilrettelegging for næringsutvikling og innovasjon må forhold seg aktivt til på en annen måte enn før. Dette begrenser ikke bare næringsutvikling, men vil bidra til økt oppgradering av eksisterende næringer og åpne mange nye muligheter for jobbskaping og næringsutvikling i både by og land. Dette stiller også økte krav til det offentliges kompetanse og involveringer av andre aktører (næringsliv og sivilsamfunn) i politikktutforming, utviklingsarbeider og iverksettinger på feltet.

3.2 Regionbegrepet – typer, nivåer og kontekster

Nærings-utviklingen påvirkes av, og påvirker selv, egenskaper ved de lokale og regionale samfunnene de er lokaliserte i. Næringsliv og arbeids-marked er i betydelig grad forankret til funksjonelle regioner på tvers av politiske og administrative grenser. Offentlig politikk og virkemidler er imidlertid primært forankret til organiserte regioner. Denne geografiske «mismatchen» skaper en del utfordringer men også muligheter. I det følgende kan vi se på hovedtyper av regioner, deres rolle og geografi.

3.2.1 Funksjonelle regioner

Bo- og arbeidsmarkedsregioner

Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA) består av en eller flere kommuner med felles bo- og arbeidsmarked. Avgrensingen gjøres først og fremst ved to kriterier: pendlingsnivå mellom kommuner, og reisetiden mellom kommuner der kort reisetid også anses som integrasjonsfaktor. Gjennom å kombinere disse to kriteriene ser man hvilke kommuner som naturlig hører sammen i funksjonelle BA-regioner. Inndelingen stiller også krav til at regionene skal bestå av sammenhengende kommuner. Avgrensningen etter statistiske kriterier og målbare realiteter gir en systematisk regularitet på funksjonelle regioner av ulike størrelse som gjelder for hele landet.

BA-regioner er også betegnet som sentrerte regioner fordi de vanligvis består av by/senter med et (pendlings-) omland og der ofte flere kommuner inngår. De går ofte på tvers av fylkesgrenser. BA-regionens størrelse påvirkes av senterets befolknings- og arbeidsplassstørrelse. I sentrale strøk vil derfor hver BA-region ofte omfatte mange by- og omlandskommuner, mens i distrikter med mye spredt bosetting vil hver enkelt kommune være en egen BA-region. Ellers grupperes BA-regioner ofte i fem hovedklasser av sentralitetsregioner²⁹.

BA-regionene er en form for økonomiske regioner avgrenset til det som handler om arbeidsmarkedsintegrasjon og en felles tjenestebase for innbyggerne. En BA-region er således en region med felles markeder for arbeidskraft og for tjenester rettet mot husholdningene, og der innbyggerne ikke trenger å flytte eller bruke vesentlig tid på arbeidsreise eller forbruk av tjenester. Kriteriene omfatter ikke samhandling i form av handel av varer og tjenester, kapital-, kunnskaps- og informasjonsstrømmer, flyttemønstre o.l. Men i praksis vil den geografiske samhandlingen knyttet til flere av disse variablene i noen grad samvarierte med BA-regioners arbeidspendling og konsumering av tjenester.

BA-regioner er en viktig regional enhet i en serviceorientert økonomi. Deres utvikling er nært knyttet til servicesamfunnet og vekst av markedslokalisererte tjenester og arbeidsplasser i byer og tettsteder. Funksjonell arbeidsdeling utvikles her mellom by og omland ved at omlandets næringsliv er avhengige av spesialiserte tjenester som utvikles i byene, som på sin side er avhengige av viktige kunder i omlandet. Tjenesteytingens vekst i byene skaper også mange av de arbeidsplassene som omlandsbefolkning er avhengige av og pendler til.

²⁹Storby-, mellomstorby-, småby-, småsteds- og spredtbygde regioner.

Byveksten og kommunikasjonsutvikling bidrar til større geografisk avstand mellom arbeids- og bosteder for mange større byregioner. Der er arbeidsplasser ofte mer sentralisert enn bosettingen. Senterets tiltrekningskraft og pendlingsomfang øker mer bystørrelsen. I små BA-regioner er senterets posisjon og samhandling med omlandet ofte svakere.

I en kunnskaps- og servicebasert økonomi er BA-regionene de grunnleggende regionene for interaksjon og samhandling i dagliglivet. BA-regioner er nettopp karakterisert ved mobilitet og arbeidsdeling, transaksjoner og kunnskapsflyt mellom senter og omland, arbeidsted og bosted, tjenesteyting og vareproduksjon. BA-regioner har bestemte kompetanse- og næringsbaser som er forankret til felles arbeidsmarked, mobilitet og samhandling mellom en høy andel bedrifter, men også mellom mange bedrifter og kunnskapsinstitusjoner.

Næringsregioner

Næringsregioner kan betegnes som geografiske områder der økonomisk aktivitet er tettere integrert enn utenfor gjennom både transaksjoner og ikke-markedsbaserte relasjoner. Det er imidlertid ingen allment aksepterte statistiske kriterier for å avgrense slike regioner. I teoretisk litteratur skiller man mellom heterogene og spesialiserte næringsregioner. Disse representerer regioner med helt ulike strukturelle betingelser for innovasjon og nærings-utvikling. Foran så vi på BA-regioner som også betegnes som næringsregioner er det utstrakt mobilitet og arbeidsdeling mellom by og omland. I slike områder er det gode betingelser kunnskapsoverføring og samhandling mellom aktører i ulike bedrifter, næringer og klynger. Foran så vi også på regionale innovasjonssystem (RIS) som et perspektiv på organisatoriske og institusjonelle betingelser og støttesystem for innovasjon i et regionalt næringsmiljø. RIS-perspektivet kan brukes i analyse og strategi for innovasjon i ulike typer næringsregioner, men også på næringsmiljøer som er lokalisert i BA-regioner, kommuneregioner og fylker.

Identitetsregioner

Identitetsregioner er områder der mange lokalsamfunn og kommuner er forankret til felles historie, natur og kultur, livsformer og samhandling. Overgangen fra sjøveis til landbasert kommunikasjon har også endret samhandlingsmønstre mange steder, selv om man fortsatt har en opplevelse av felles identitet.

Det hevdes at områder med felles historie og identitet har bedre forutsetninger for samarbeid enn regioner ute slike betingelser (Feiock 2007). Identiteten, eller følelsen av tilhørighet, påvirkes av historien og utvikles ofte gjennom samarbeid (Flo 2017). Områder med lange tradisjoner for samarbeid mellom kommuner vil, særlig om de har hatt gode erfaringer med det og utviklet tillitt, ha lettere for å mobilisere nettverk og samarbeid også på nye felt. Gode samarbeidstradisjoner avler tillit og felles identitet, som igjen vil lette grunnlaget for ytterligere samarbeid på nye områder.

I en del områder har det imidlertid vært tradisjon for å identifiserer seg snarere i kontrast til nabokommunene samtidig som man har tradisjon for å drive næringsarbeidet på egen hånd (Angel & Grimsrud 2017). Slik sett vil nok nok aktører i en del kommuner snarere oppfatte kommunen som viktigere for felles

identitet enn større regioner. Det vil da kunne bidra til å hemme regionalt samarbeidet selv der stordriftsfordeler vil kunne være åpenbare.

Det er ganske opplagt at sosiale og kulturelle fellestrekk i et område vil kunne lette kommunikasjonen og samhandlingen mellom aktører. Det er imidlertid utfordrende å kartlegge og avgrense identitetsregioner, men mulig å avgrense til områder med tradisjoner for typer av samhandling mellom aktører i kommuner, næringsliv og sivilsamfunn.

Hvorfor er funksjonelle regioner viktige for nærings- og samfunnsutviklingen?

Det økonomiske og sosiale dynamikken og samspillet mellom mennesker innenfor funksjonelle regioner er viktig for å forstå samfunns- og næringsutviklingen i et område, også når det er snakk om kommuner eller fylker.

Nærings- og samfunnsutviklingen i en kommune henger ofte nøye sammen med utviklingen i nabokommunene, og særlig om kommunene er integrert i felles bo-, arbeids- og servicemarkeder. Her vil nærings- eller boligvekst i en kommune gi direkte økonomiske ringvirkninger og effekter til nabokommuner slik at tilrettelegginger og investeringer i en kommune bør vurderes i en regional kontekst om dette skal være bærekraftig og framtidsrettet.

Egenskaper ved bo-, arbeids- og servicemarkedsregionen vil som oftest også være viktigere for bedrifters lokaliseringsvalg og utviklingsmuligheter, enn enkeltkommunen. Det samme gjelder i stor grad for individers og husholds bostedsvalg.

Bedrifter er som oftest forankret til regionale arbeidsmarkeder og nærings- og kompetansemiljøer, som går på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Innovative bedrifter har ofte sine viktigste innovasjonspartnere i det regionale miljøet dog ofte i kombinasjon med enkelte nasjonale og stundom internasjonale partnere (iflg. SSB/CIS). Læring, kunnskapsoverføring, klyngeutvikling og innovasjons-samarbeid mellom relaterte bedrifter lettes ved geografisk nærhet og velfungerende regionale innovasjonssystemer, som vanligvis går utover en kommunegrense.

Dette er noen forhold som tilsier de funksjonelle regionene er viktig å ha et blikk for når man i kommuner og fylker skal forstå samfunns- og næringsutviklingen i sine områder og skal utforme politikk og virkemidler. Funksjonelle regioner består som oftest av flere nærliggende sammenhengende kommuner som er integrert i felles arbeidsmarkeder og/eller preges av samhørighet på annen måte (felles identitet, samarbeidstradisjoner e.l.). En del distriktskommunene er imidlertid ikke, eller i liten grad, arbeidsmarkedsintegrert med andre kommuner. For en del av disse kan andre former for samhørighet i en region være viktigere.

3.2.2 Organiserte regioner

Organiserte regioner er enheter som er etablert for bestemte formål. Dette omfatter både politiske og administrative regioner som er deler av nasjonale styringssystemer og sektorpolitiske institusjoner, og det er frivillige

samarbeidsregioner mellom grupper av kommuner og fylker i ulike deler av landet.

Statlige administrative regioner

Statlige administrative regioner er områder underlagt statlig forvaltning og styring innenfor ulike sektorer. Disse er ikke underlagt kommuneforvaltningen³⁰. Noen slike institusjoner er blant annet fylkesmann (10stk. fra 2020), Innovasjon Norge med distriktskontorer (12 stk.), NFRs regionale forskningsfond (7stk.), regionale helseforetakene (4 stk.) og politidistriktene (12 stk). De administrative regionene har således ganske så ulik geografi og representerer et lappeteppes av regionale inndelinger. Noen følger fylkesgrenser, men det har generelt blitt en større frikobling ved at statens etater har valgt større regionale enheter.

Fylkeskommunene har på ulike måter gjennom forvaltning, føringer og partnerskap en viss innflytelse på prioriteringer og innsatser der Innovasjon Norges og Norges Forskningsråds er operative i fylkene.

Politisk-administrative regioner

*Fylkeskommunene (10 stk. fra 2020)*³¹ representerer det regionale folkestyrte forvaltningsnivået med både lovpålagte forvaltnings- og tjenesteoppgaver samt oppgaver knyttet til utvikling som de selv tar initiativ til. Virksomheten er underlagt politisk styring med fylkestinget som øverste organ. Fylkesplanen er det sentrale instrumentet for arbeid med regional utvikling og samordne egen planlegging med kommunenes og statens planlegging. Med regionreformen følger færre og større fylker og nye oppgaver som skal styrke fylkeskommunenes rolle som planlegger og utviklings-aktør. Hensikten er særlig å styrke fylkeskommunenes kompetanse- og næringspolitiske utviklingsrolle, og å styrke arbeidet med regional planlegging, samferdsel, klima- og miljøhensyn (se nærmere omtale i kap.4.3).

Kommunene (356 stk. fra 2020) representerer det lokale folkestyrte forvaltningsnivået med både lovpålagte forvaltnings- og tjenesteoppgaver samt oppgaver knyttet til utvikling som de selv tar initiativ til. Foruten rolle som lokaldemokratisk arena har de hovedansvar for lokale velferdstjenester (grunnskole, barnehage, eldreomsorg) samt samfunns- og arealplanlegging i kommunen. De har ellers oppgaver knyttet til strategiske næringsplanlegging og førstelinjetjenester for bedrifter samt frivillige oppgaver knyttet til tilretteleggings- og utviklingsarbeid for nærings- og stedsutvikling. (se nærmere omtale i kap.4.3).

Både fylkeskommunen og kommunene har således oppgaver og roller på henholdsvis regionalt og lokalt nivå knytta til:

1. *Forvaltningsrollen*: ivareta brede samfunnsmessige interesser i henhold til offentlige lover, forskrifter og reglement (inkludert PbL, kommunal og fylkeskommunal samfunnsplanlegging)
2. *Produsentrollen*, yte tjenester overfor befolkning og næringsliv

³⁰ Selv om eks. fylkeskommunene i tildelingsbrev til IN og styrerepresentasjon i regionale forskningsfond (NFR), kan legge inn visse regionale føringer på bruken av midlene.

³¹Fra 2020 er det 10 fylker/fylkeskommuner pluss Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver.

3. *Utviklingsrollen* (strategisk utvikling, tilretteleggings-, entreprenørroller) for å styrke befolknings- og næringsutvikling på sikt.

De senere årene er et økende fokus rettet mot utviklingsrollen, de behov, muligheter og begrensinger som fylkeskommuner og kommuner har på dette feltet. Dette tas nærmere opp i kap.4.

Samarbeidsregioner

Regionråd, regionale partnerskap og utviklingsallianser mellom offentlige aktører, eller offentlige og private aktører, har fått sterkt økt betydning på det utviklingspolitiske feltet over tid.

Her er samarbeid i *regionråd* omfattende (66 stk. 2018)³². Dette er formalisert vedtekts- eller avtalefestet samarbeidsorgan mellom kommuner ledet av et politisk styre der minst ordførerne deltar og har stemmerett i styret (NIVI 2018). Disse har generelt som mål å ivareta kommunenes felles utfordringer og interesser ovenfor omverden. Fra tidligere mye samarbeid om administrativ oppgaver og enkelte tjenester, har regionale utviklingspolitiske og –strategiske oppgaver innen samferdsel, næring og samfunn fått økt betydning (se nærmere omtale i kapittel 4.3. og kapittel 5). En del kommuner deltar ikke i regionråd, og dette gjelder særlig i noen storbyområder. Der har man etablerte andre typer av *regionale samarbeidsallianser*. Eksempelvis gjelder dette Oslo kommune som deltar i samarbeidsalliansen Osloregionen (79 kommuner og 5 fylkeskommuner) for å styrke den som «konkurransedyktig og bærekraftig region» samt flere andre sektorspesifikke samarbeidsorgan innen areal og samferdsel (eks. Oslopakke 3 og bymiljøavtale). Det samme gjelder Stavanger kommune som ikke deltar i noe regionråd, men i utviklingsalliansen Greater Stavanger (16 kommuner og Rogaland fylkeskommune) med mål om å skape arbeidsplasser og økt verdiskaping i regionen. Mangel på felles samarbeidsorganer finnes imidlertid ellers bare blant kommunene i Vestfold, rundt Voss (Hordaland) og Bremanger (Sogn og Fjordane) (op.cit). På landsdelsnivå er ellers etablert allianser også mellom fylkeskommuner (eks. Østlandssamarbeidet). Disse fungerer gjerne mer som fellesallianser som får utarbeidet kunnskapsunderlag, drøfter strategier og gir felles uttalelser om saker som angår fylkene i landsdelen.

3.2.3 Oppsummering

Nærings- og samfunnsutviklingen i lokalsamfunn og kommuner er forankret til og påvirket av økonomiske og sosiale relasjoner i de arbeidsmarkedsregionene og politisk-administrative regionene de er en del av. Ut i fra et helhetlig perspektiv på samfunnsutvikling, politisk styring og strategisk utviklingsarbeid, ville det vært gunstig om man hadde et godt samsvar mellom arbeidsmarkedsregionene og de politisk-administrative regionene. Dette er sjelden tilfelle, men kan suppleres med kommuneregionalt samarbeid om planlegging, strategi og utviklingsarbeid innen næring, innovasjon og bærekraft for å styrke distriktskommuners og –regioners utviklingskapasitet og evne.

³²Det er 66 regionråd i landet (NIVI 2018) der 395 av landets 422 kommuner deltar (dvs. 94%). Det er i snitt 6 kommuner per regionråd (varierer mellom 2-19 kommuner) 57.300 innbyggere (varierer mellom 5.700-290.000 innbyggere). Formalisert samarbeid mellom kommuner går langt til bake, minst til 1930-tallet.

4 Nærings- og distrikts-politikken, aktører og virkemidler³³

4.1 Generelle begrunnelser

Næringspolitikk og geografisk differensiering

Generelt er formålet med *næringspolitikk* at den skal bidra til å styrke den økonomiske verdiskapingen i samfunnet på lang sikt. En slik politikk som griper inn i markedet kan begrunnes som relevant om den bidrar til en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser til økt verdiskaping. I faglitteraturen fremheves særlig to forhold som kan begrunne slike offentlige markedsinngrep, det er når det foreligger enten markedssvikt eller systemsvikt.

Begrepet *markedssvikt* viser til at markeder ikke i enhver sammenheng er de mest effektive instrumentene for å allokere ressurser i samfunnet (Heum 2011). Dette kan skyldes to forhold, (i) egenskaper ved fellesgoder og eksterne virkninger, og (ii) asymmetrisk informasjon og informasjonsproblemer. I den grad fellesgoder skal kanaliseres gjennom markeder, kan forsyningen bli underoptimal fordi markedsprisene undervurderer den samlede nytten og betalingsvilligheten for slike goder. Det samme gjelder eksterne virkninger som ikke reflekteres i markedsprisene, og som derfor ikke tas hensyn til i private kalkyler. Negative eksterne virkninger kan være forurensninger og andre miljøvirkninger, mens positive virkninger kan være knyttet til investeringer i kunnskapsproduksjon og FoU som ofte har nyttegevinster utenfor bedriften, selv om det ikke reflekteres i prisene eller fremkommer i bedriftens regnskap. Den andre hovedårsaken til markedssvikt er knyttet til informasjons-problemer og asymmetrisk informasjon. Dette oppstår når kjøper- og selgersiden i markedet har ulik tilgang til informasjon om lønnsomheten av en transaksjon. Når en side er bedre informert enn den andre om de faktiske forhold i transaksjonen, påvirker dette hva som tilbys og etterspørres i et marked. Dette kan svekke tilgangen på kapital til lønnsomme prosjekter som da risikerer å ikke bli realisert. De grunnleggende problemene med markedssvikt kan altså knyttes til tre forhold: kunnskapseksternaliteter, svikt i private kapitalmarkeder og uønsket risikoaversjon i næringslivet.

Relatert til innovasjonspolitikken er begrepet *systemsvikt* sentralt, som viser til sviktende kunnskapsutvikling og -deling mellom aktører, som svekker innovasjonsevne og reduserer muligheter for økt verdiskaping både regionalt og nasjonalt (Edquist 1997, Asheim & Isaksen 1997). Svikten kan skyldes egenskaper ved aktørene (bedrifter, kunnskapsinstitusjoner, virkemiddelapparat) og/eller samhandlingen mellom dem. Innsikt i innovasjonssystemers virkemåte, styrker og svakheter, er vesentlig for å kunne utforme riktige virkemidler og tiltak for å redusere barrierer mot læring, kunnskapsutvikling og -deling samt samarbeid for nyskaping. Tidligere omtalte markedssvikt har fokus på individuell atferd og aggregerte virkninger av det, men fanger ikke opp systemsvikten

³³Omfatter nasjonal nærings-, innovasjons- distrikts- og regionalpolitikk.

mellom grupper av aktører, som hemmer læring, kunnskapsflyt og innovasjon i både regionale og nasjonale systemer.

Perspektivene på markeds- og systemsvikt er imidlertid mer komplementære enn konkurrerende. I begge tilfeller står ulike fellesgoder og eksterne virkninger sentralt, og hvordan dette fører til at mye av næringslivet underinvesterer i kunnskapsutvikling og innovasjon i forhold til det som er samfunnsmessig optimalt. Ved hjelp av politiske virkemidler kan investeringer i kunnskap og innovasjon stimuleres og barrierer reduseres.

Hverken markeds- eller systemsvikt er geografisk nøytrale fenomen. Omfang og styrke vil variere med kontekst. Dette er grunnen til at nærings- og innovasjonspolitikken med virkemidler bør tilpasses geografisk kontekst for å være effektiv. Doseringen og innretningen på politikken og virkemidlene er imidlertid ikke helt gitt.

Dette gjenspeiles innenfor deler av nasjonal innovasjonspolitikkk som er klart tilpasset variasjoner i spesifikke regional kontekster (eks. INs klyngeprogram). Og når det gjelder selve distrikts- og regionalpolitikken har sentrale deler av den en klar geografisk differensiering relatert til typer av markeds- og systemsvikt foruten strukturelle ulemper som hemmer omstillingsevne og verdiskaping i mindre sentrale områder.

Skreddersydd regional utviklingspolitikk - for å utløse verdiskapingspotensialer i hele landet

For å utløse verdiskapingspotensialet i et land er det nødvendig med kontekstsensitiv politikk, dvs. skreddersydd utviklingspolitikk for ulike regioner³⁴. Dette er også omtalt som *stedsbasert utviklings-politikk* med basis regioners spesifikke fortrinn og forutsetninger (Barca et.al. 2012). Utgangspunktet er at mye av kunnskaps-grunnlaget som trengs for å utvikle slik skreddersydd politikk ikke besittes alene hverken av sentrale eller lokale myndigheter, foretak eller andre aktører. Kunnskapen må utvikles og deles gjennom deltakelse og refleksjon blant en bredde av lokale og regionale samt eksterne aktører. Foruten å identifisere og bygge på lokal kunnskap og stedsforståelse, kreves det at man også åpner for kunnskaper og impulser utenfra. Stedsforståelse er en form for sosial kapital som påvirker egenskaper ved det institusjonelle miljøet som utviklingen skjer innenfor, herunder evne til å skape konsensus og tillitt, løse konflikter, mobilisere ressurser, utvikle fellesgoder samt vilje til å investere i utviklingen lokalt og regionalt. I stedsbaserte strategier erkjennes behovet for intervensjon basert på partnerskap mellom ulike styringsnivåer, både som virkemidler for institusjonsbygging og for å identifisere og bygge lokal kunnskap (Pike et al., 2007). Det er snakk om *flerdimensjonale* partnerskap for utvikling og implementering av politikk og strategier, og som involverer aktører fra ulike samfunnsfelt i regionen i samspill med relevante aktører utenfor.

³⁴Slike perspektiver har bred faglig tilslutning knyttet til felt som endogen vekstteori (Romer, 1986), økonomisk geografi (Krugman 1995) og institusjonelle perspektiver på økonomisk vekst (Rodrik et al., 2004). Her er det søkelys på institusjoner, nettverksstyring (governance), by- og tettsteds-hierarkier i forståelsen vekst og utvikling i regioner og land.

Slik stedsbasert regional utviklingspolitikk vil kunne styrke evne og mulighet til å utnytte og utvikle lokale og regionale fortrinn som grunnlag for næringsutvikling.

I faglitteratur belyses den nære sammenhengen det er mellom næringsutvikling og regionale forhold. Mye oppmerksomhet var lenge rettet mot hvordan regioner utviklet komparative konkurransefortrinn som følge av markedet og bedrifter som drivkrefter. I nyere faglitteratur som belyser kunnskapsøkonomiens utvikling belyses hvordan regionale fortrinn kan skapes og utvikles gjennom samspill mellom private og offentlig aktører. Her belyses også hvordan offentlige aktører og politikk ofte kan være viktig for å utvikle fortrinn og innovasjonssystemer som bidrar til næringsutvikling i et område (Asheim et al. 2006). Her erkjennes at man har økonomiske og institusjonelle komplementariteter i en kunnskapsøkonomi der systemsvikt kan være begrunnelse for offentlig politikk og intervensjoner.

En tilpasset regional utviklingspolitikk og iverksetting krever i økende grad samhandling mellom offentlige aktører (kommune, fylke, stat) samt partnerskap med andre relevante aktører i næringsliv, kunnskapsinstitusjoner og sivilsamfunn. Utviklingen leder også til mer offentlig ledet regional samstyring (Røiseland og Vabo 2008:91)³⁵. Dette er planlagt målrettet aktiviteter der aktører med ulike kunnskaper og kapasiteter deltar på en frivillig basis, og der det offentliges rolle er å koordinere nettverket i en felles retning. Beslutninger fattes gjennom diskurs og forhandlinger mellom partene. Slike nettverk kan ta ulike former, fra de mer formaliserte til de uformelle, og fra de langsiktige institusjonaliserte til de kortvarige prosjektbaserte. Regionalt strategi- og utviklingsarbeid vil også som oftest kreve lærings- og mobiliseringsnettverk (Hanssen & Hofstad 2015). I *læringsnettverk* er formålet kunnskapsutveksling og læring mellom aktørene, utvikle gjensidige forståelser på tvers av kunnskapsfelt og utfordringer samt påvirke og endre atferd til aktørene gjennom læring. I *mobiliserende nettverk* er hensikten å mobilisere ressurskontrollerende aktører i både offentlig og privat sektor, og mobilisere disse om å nå felles mål som man har satt seg for utviklingen. I regionalt innovasjons- og utviklingsarbeid vil det ofte være behov både styrings-, lærings- og mobiliserende nettverk.

Regionalt utviklingsarbeid for nærings- og samfunnsutvikling vil således i økende grad kreve både geografiske og organisatorisk overskridende samarbeid. Geografisk fordi samarbeidene må foregå på et mer funksjonelt regionnivå mellom kommuner og fylker. Videre kreves organisatorisk overskridende samarbeid der utvikling og iverksetting krever deltakelse fra andre enn bare offentlige virkemiddelaktører, men også næringsliv, kunnskapsmiljø og sivilsamfunnet.

Distriktspolitik for å kompensere strukturelle og geografisk ulemper og markedssvikt i områder uten større byregioner

Rammene for vekst og omstilling i bedrifter og næringsmiljøer er ulike fra en region til en annen. Det er store variasjoner i tilgangen på relevante

³⁵Dette er en type styringsnettverk, som Klijn et al. (2014) definerer slik: "We use the term *governance network* to describe public policy-making and implementation through a web of relationships between government, business and civil society. Governance networks are based on interdependencies, which can be asymmetric".

samarbeidspartnere, investorer, kunnskap og kompetent arbeidskraft. Geografisk spredning av verdiskapende aktivitet vil være en viktig forutsetning for full ressursutnyttelse og høy nasjonalinntekt³⁶. Skal et land som vårt opprettholde et høyt velferdsnivå må ressursene i hele landet utnyttes effektivt.

En regionalt balansert utvikling i sysselsetting og levekår regnes i Norge (stort sett blant alle politiske partier³⁷) som viktig for å sikre høy livskvalitet og velferd. Regional- og distriktpolitikken har nedfelt dette som et overordnet mål om «regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet». Målet om regional balanse er riktignok veldig generelt og lite geografisk og substansielt presist. Det man vet er imidlertid at en regionalt balansert utvikling på de fleste geografiske nivåer utfordres hele tiden agglomerasjonsøkonomiske fordeler og vekst i større byregioner, mens strukturelle ulemper og markedssvikt skaper samfunns- og verdiskapingsutfordringer i distrikter med tynnere befolkningsgrunnlag, små næringsmiljøer og store avstander. Svekket tilgangen til privat risikokapital, ressurser til store offensive satsninger og svak lønnsomhet for grunnleggende tjenester gjør det mer krevende å utnytte ressursene for vekst og verdiskaping samt å omstille seg når det skjer større endringer i marked, teknologi, råvaretilgang og krav til kompetanse. Et innovativt og omstillingsdyktig næringsliv i hele landet er en forutsetning for å skape grunnlag for en regionalt balansert utvikling og bærekraftige regioner i alle deler av landet (op.cit). De geografiske og strukturelle ulempene er også begrunnelsene for statlige ekstrainsats i distriktene som grunnlag for å nå overordnede regionalpolitiske mål.

4.2 Nasjonal politikk og virkemidler

Nærings-, innovasjons-, regional- og distriktpolitikken utvikles i et komplekst samspill mellom ulike sektorer og myndigheter på ulike nivåer. På nasjonalt nivå har flere departementer ansvar for ulike deler av politikken, som i stor grad implementeres gjennom underliggende etater som har ulike roller i systemet. I det følgende omtales noen sentrale elementer i de nasjonal sektorpolitikken knyttet til næring, regional/distrikt og klima/miljø.

Næringspolitikk i vid forstand omfatter offentlige tiltak som legger til rette for størst mulig verdiskaping i norsk økonomi gitt de ressursene som er tilgjengelige (Sandmo-utvalget 2004)³⁸. Dette er en svært bred definisjon som omfatter en rekke politikkfelt som kan påvirke næringsutviklingen, men som vanligvis ikke sorterer under den eksplisitte næringspolitikken. Den eksplisitte næringspolitikken kan i utgangspunktet deles i to. Det ene er nærings-selektiv politikk for verdiskaping i bestemte ressursbaserte næringer (jordbruk, sjømat, olje/gass)³⁹.

³⁶NOU 2011: 3 Kompetansearbeidsplassutvalget

³⁷Det er imidlertid ikke partipolitisk enighet om doseringen og innretningen på politikken og virkemidlene. Målet om regional balanse er også veldig generelt og lite geografisk presist.

³⁸Definisjonen på næringspolitikk varierer mye i litteratur og offentlig næringspolitiske dokumenter, og er ofte nokså generell og omtrentlig med hensyn til målformuleringer og virkemiddelavgrensning (Hope 2002).

³⁹Jordbrukspolitikken styres gjennom jordbruksavtalen, statlig støttenivåer og importregelverk. Dette politikkfeltet har foruten mål knyttet til verdiskaping og matvaresikkerhet, også mål knyttet til distriktsutvikling og kulturlandskap. Fiskeri- og havbrukspolitikken reguleres via kvoter, konsesjoner og tilatelser. Her det primære målet størst mulig verdiskaping med basis i bærekraftig ressursutnyttelse langs hele kysten.

Det andre er mer næringsnøytral politikk for økt innovasjon og verdiskaping med tiltak for å påvirke næringsstrukturer, stimulere nyskaping og redusere friksjoner i økonomien. En moderne næringspolitikk bør her først og fremst bidra til økt innovasjonsevne og produktivitet i hele næringslivet og samtidig sikre at Norge er et attraktivt investeringsland (Jakobsen og Reve 2007).

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) forvalter de fleste av de mange virkemidlene i næringspolitikken. Departementet «skal fremme norsk næringsliv og handel, og bidra til en bærekraftig forvaltning av fiskeri- og havbruksnæringen», og har «ansvaret for å utforme en fremtidsrettet nærings- og sjømatpolitikk» (NFD hjemmeside). «Dette innebærer å påvirke alle politikkområder som har betydning for verdiskaping herunder bidra til samordning av ulike departementers arbeid for å sikre en helhetlig, god og fremtidsrettet næringspolitikk». Til NFD hører et 20-talls underliggende etater pluss 9 tilknyttede virksomheter.

Den næringsorienterte FoU- og innovasjonspolitikken⁴⁰ har i Norge, som mange andre land, over tid gått fra å være en ganske smal FoU- og teknologipolitikk mest orientert mot industri og primærnæringer, til å bli en mye bredere innovasjonspolitik rettet mot alle typer næringer/sektorer og regioner. Særlig viktig i denne sammenheng er den tilknyttede virksomheten Innovasjon Norge (IN) som forvalter viktige nærings- og innovasjonspolitiske virkemidler sammen med fylkeskommuner, til dels fylkesmenn og NFR. IN mottar midler fra flere departementer, og har også delt sitt samfunnsoppdrag i følgende fire målområder og hovedfelt knyttet til henholdsvis bankoppdraget, innovasjonsoppdraget, distriktsoppdraget og landbruksoppdraget.

*Distrikts- og regionalpolitikken*⁴¹ er et sektorovergripende politikkkfelt med fokus på samfunns- og næringsutviklingen i hele landet, men med ekstrainsats i distriktene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har hovedansvaret for å følge opp og sikre at politikkkfeltets overordnede mål nås og som er «regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet»⁴² (Meld. St. 18, 2016-2017). Under politikkkfeltet forvaltes en rekke virkemidler for å stimulere samfunns- og næringsutviklingen i ulike deler av landet, og særlig i distriktene. En statlig skjevfordeling av midler i form av ekstrainsats i distriktene gis for å kompensere for strukturelle ulemper og vekstutfordringer i distriktene, og begrunnes som nødvendig for å nå mål om regionalt balansert utvikling i hele landet.

Det er vanlige å skille distrikts- og regionalpolitikken i den brede og den smale politikken. Den *brede* distrikts- og regionalpolitikken omfatter i utgangspunktet

⁴⁰ *Innovasjonspolitikken* er ikke ett helhetlig politikkkfelt, men flere felt innenfor ulike typer sektorpolitikker.

⁴¹ *Regionalpolitikken* virkeområde er i utgangspunktet hele landet, mens *distriktpolitikken* virkeområde består av kommuner med lav sentralitet og distriktsutfordringer. Den såkalte distriktsindeksen brukes her til å avgrense bl.a. området for distriktsrettet investeringsstøtte (regionalstøttekartet), differensiert arbeidsgiveravgift (DA-ordningen), distriktsstilskuddet i inntektssystemet, midler til fylkeskommunene (programkat.13.50 – Distrikts- og regionalpolitikken) m.m..

⁴² En *bærekraftig region* omtaler KMD som «en region med balansert sammensetning av befolkningen og forvalter menneskelige ressurser og naturressurser for utvikling og verdiskaping nå og i framtiden. Dette vil legge til rette for å holde på hovedtrekkene i bosettingsmønsteret». Meld. St. 18, 2016-2017).

alle departementer og sektorpolitikker som har effekter for distrikts- og regionalutvikling, men de sies å være en del av distrikts- og regionalpolitikken om de også:

- har distriktpolitiske mål som grunngivelse
- medvirker til en balansert utvikling i bosetting og levekår i landet
- medvirker til å utløse konkurransekraften i ulike deler av landet

KMD har her en samordningsrolle og skal arbeide for at departementene sine prioriteringer i de ulike sektorene gir gode vilkår for utvikling i regioner og distrikter i hele landet. KMD har også ansvar for å følge opp den statlige lokaliseringspolitikken, som blant annet har som ett formål å bidra til å utvikle robuste regionale arbeidsmarkeder i alle deler av landet.

Innenfor den brede politikken er særlig viktige politikkområder og virkemidler knyttet til;

- landbruksstøtte⁴³
- kommunalt inntektssystem⁴⁴
- differensiert arbeidsgiveravgift⁴⁵ (DA)
- lokalisering av statlige arbeidsplasser
- tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark⁴⁶
- nordområdestrategien⁴⁷

Målt i budsjettstøtte og provenytap er den brede distriktpolitikken langt større enn den smale distriktpolitikken.

Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark representerer en bred politikk for «å skape en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i». Det er det eneste området av landet der man har integrert både individ- og bedriftsrettede virkemidler (herunder avgifts- og skattelettelser) for å stimulere både befolknings- og næringsutviklingen i området.

Utover dette er det naturligvis flere andre sektorpolitiske felt som har betydning for distriktsutviklingen som eksempelvis fiskeri- og havbrukspolitikken, samferdselspolitikken, utdanningspolitikken, klima- og miljøpolitikken m.m. Særlig

⁴³Om lag 6 mrd.kr. til landbruk i distriktene, inklusive direkte støtte (4 mrd.) verdien av skjermingsstøtte (2 mrd) (2012) (Heum 2015).

⁴⁴Om lag 3 mrd.kr. i distriktstilskudd via inntektssystemet (2016), og her inngår også skjønnsmidler.

⁴⁵Om lag 14 mrd.kr. 2016 (Statsbudsjettet 2016).

⁴⁶Målet har vært å skape en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i. Sonen omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms. De viktigste virkemidlene er fritak for arbeidsgiveravgift, nedskrivning av studielån med inntil ti prosent av opprinnelig lånegrunnlag, ettergivelse av studielån for kvalifiserte grunnskolelærere som jobber i området, fritak for el-avgift på forbruk, reduksjon i personbeskatningen. I en evaluering (NORUT 2012) ble kostnadene ved tiltakene, eller statens tapte inntekter, beregnet til 3,2 milliarder (i 2010) om en regner tapte inntekter ut fra full sats i arbeidsgiveravgiften, eller knappe 2 milliarder om en regner tapet i forhold til arbeidsgiveravgiftssatsen i Nord-Norge forøvrig.

⁴⁷Nordområdestrategien ble lagt fram i 2018 og har lite nye virkemidler med som ambisjon om å styrke arbeidet for en «En helhetlig nordområdepolitikk», dvs. «regjeringen vil styrke den helhetlige tilnærmingen til nordområdepolitikk. For at vi skal lykkes med en økonomisk, miljø- og samfunnsmessig bærekraftig utvikling i nordområdene må all vår innsats i nord ses bedre i sammenheng. Politikk av betydning for landsdelen må dra i samme retning, enten den skjer på lokalt, regionalt, nasjonalt eller internasjonalt nivå». (kilde: Nordområdestrategien, Departementene).

sistnevnte er et politikk-område som nok i økende grad vil gi en del begrensninger men også nye muligheter for næringsutviklingen i distriktene.

Den *småle* distrikts- og regionalpolitikken er knyttet til de direkte virkemidlene som KMD har ansvar for (statsbudsjettets program-kategori 13.50). Sammenliknet med virkemidlene under den brede politikken er den nominelle offentlige innsatsen her beskjeden, og den har vært klart minkende over flere senere år (fra 1,7 mrd.kr. 2017, til 1,4 mrd. kr. 2018 og 1,2 mrd. kr. i 2019⁴⁸). Den største andelen av disse midlene er rettet for å styrke verdiskapingen i distriktspolitisk virkeområde, og særlig områder med store strukturelle ulemper og samfunnsutfordringer knyttet til omstilling og vekst i verdiskaping. Konkret er følgende to hovedmål knyttet til programkategori 13.50:

Mål 1) Å bidra til omstillingsdyktig næringsliv og lokalsamfunn i distriktene

(bevilget 2017: 1,0 mrd.kr., 2018: 0,8 mrd.kr., 2019: 0,7 mrd.kr.),

Mål 2) Å bidra til omstillingsdyktige regioner

(bevilget 2017: 0,7 mrd.kr., 2018: 0,6 mrd. kr., 2019: 0,5 mrd.kr.).

Mål 1 har hovedfokus på distriktene med delmål og virkemidler for «å styrke utvikling av et verdiskapende næringsliv, inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn samt grunnleggende private tjenester». De konkrete virkemidlene er her:

- bedriftsrettede investeringslån og –tilskudd (IN)
- støtte til næringshager (Siva)
- bioøkonomiordningen (IN)⁴⁹
- mentor-tjeneste for gründere (IN)
- støtte til dagligvarebutikker (Merkur) (KDU)
- tilskudd for inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn⁵⁰ (FK)

Mål 2 er rettet mot regioner i utgangspunktet i hele landet (dvs. også utenfor distriktspolitisk virkeområde). Her er delmål og virkemidler innrettet for å styrke utvikling av velfungerende næringsmiljøer, øke tilgang på relevant kompetanse i næringslivet, styrke vekst og samarbeid over landegrensene og utvikle nye arbeidsplasser i områder rammet av vesentlig reduksjon i sysselsettingen. De konkrete virkemidlene er her tilskudd til:

- samarbeid om kompetanseutvikling mellom bedrifter i næringsmiljø, bedrifter og utdanningsinstitusjoner (fylkeskommune)
- omstilling for kommuner med store akutte endringer i arbeidsmarkedet (fylkeskommune, IN)

⁴⁸Alle tall er fra Prop. 1 S (2018 – 2019), Proposisjon til Stortinget - forslaget til stortingsvedtak for budsjettåret 2019.

⁴⁹Skal bidra til økt verdiskaping ved å utnytte markedspotensialet som bionæringene representerer basert på ressurser fra hav, jord og skog. Ordningen gjelder bare virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte, og det gis tilskudd til investeringer og utvikling i bedrifter og grupper av bedrifter, som utvikler og tar i bruk løsninger for produksjon, foredling og distribusjon av bioressurser.

⁵⁰Midlene skal brukes til «å inkludere tilflyttere, styrke sårbare næringsmiljøer og kommunenes evne til å planlegge og gjennomføre utviklingstiltak» i områder med særskilte distriktsutfordringer. Bevilgningene er her kraftig redusert de senere årene (2017: 370 mill.kr, 2018: 154 mill.kr i 2018, 2019: 50 mill.kr.) (Prop. 1 S (2018 – 2019)).

- klynger og innovasjonsmiljø (IN, NFR, Siva)⁵¹
- bedriftsnettverk (IN)
- innovasjonspartnerskap (IN)
- inkubatorprogrammet (Siva)
- forskningsbasert innovasjon i regionene⁵² (NFR)
- nordisk og europeisk samarbeid⁵³ (fylkeskommune, KMD)

Virkemidlene på flere av disse feltet finansieres altså ikke bare av budsjettet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (13.50), men også av Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Hoveddelen av midlene under den smale politikken overføres imidlertid til fylkeskommunene som det regionalt folkevalgte nivået, og med hovedansvar for å fremme samfunnsutvikling og verdiskaping i sine fylker⁵⁴. Innenfor nasjonale rammer prioriterer fylkeskommunene innsatsen ut fra regionale mål og strategier, inkludert nasjonalt og internasjonalt samarbeid mellom regioner. Dette skjer i forpliktende partnerskap med regionale og lokale aktører (IN, kommuner, næringsliv) i fylkene. I noen av fylkene har også noe av fylkeskommunenes midler blitt overført til kommuner (næringsfond, omstilling) og regionråd (samarbeid om utviklingstiltak). Dette vil kunne bli endret med nye fylker fra 2020.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet overtok i 2013 fra Klima- og miljødepartementet ansvaret for norsk planlegging i henhold til plan- og bygningsloven (Pbl 2008) i 2013. Pbl har bærekraftig utvikling som mål. Planleggingen skal søke å balansere de økonomiske, sosiale og miljømessige bærekraftdimensjonene. Pbl (2008) gir planmyndighet, ved politiske ledelse, ansvaret for helhetsvurderingen: til å balansere og prioritere interesser gjennom planvedtak (Hansen & Aarsæther 2018). Både kommuner og fylkeskommuner er tildelt sentrale planoppgaver og myndighet lokalt og regionalt. Fylkesmannen er tillagt en sentral rolle når det gjelder kontroll med vedtak kommunene treffer med hjemmel i Pbl. (Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planleggingen skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og

⁵¹I hovedsak til nasjonalt klyngeprogram *Norwegian Innovation Clusters* (samarbeid mellom NFR, Siva og IN. Posten er noe økt de senere årene til 281 mill. kroner i 2019, fordelt med 116 mill. kroner til klyngeprogrammet og bedriftsnettverk.

⁵²Programmet FORREGION.

⁵³Bl.a. Interreg, Kolartic.

⁵⁴Mål 1 : midlene til *Bedriftsrettede låne- og tilskuddsordninger* i distriktene er delegert til fylkes-kommunene, som legger strategier og føringer for bruken av midlene i samarbeid med sine regionale partnerskap og der midlene forvaltes av IN. Midlene til *Bedriftsrettede programmer i distriktene* har KMD delegert til SIVA (næringshagene), Innovasjon Norge (bioøkonomiordningen, mentortjenesten for gründere), Kompetansesenter for distriktsutvikling (dagligvarebutikker i distriktene/Merkur). Midlene til *Inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn* har vært forvaltet av fylkeskommunene og forankret til regionale mål og strategier, herunder forpliktende partnerskap. Mål 2 : midlene under *Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse* (post 60) har vært forvaltet av fylkeskommunene som har valgt hvordan organisere arbeidet og delegering til andre aktører (IN, Siva, NFR). Midler til *Omstilling for kommuner* har vært forvaltet av fylkeskommunene og Innovasjon Norge. Midler til *Nasjonale tiltak for klynger og innovasjonsmiljø* kommer fra flere departementer og forvaltes i hovedsak av Innovasjon Norge, men i samarbeid også med SIVA, NFR. Midler til *nordisk og europeisk samarbeid* forvaltes i hovedsak av deltakende fylkeskommunene (Interreg) og overføres til de fylkeskommuner som er sekretariat for et Interreg-program.

medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives).

Klima- og miljøpolitikken er ett viktig sektorovergripende politikk-område av betydning for framtidig næringsutvikling. Politikken har som mål å sikre en klima- og miljømessig bærekraftig samfunnsutvikling. Departementet har ansvaret for å ivareta helheten i sentrale myndigheters klima- og miljøpolitikk, være pådriver overfor andre sektormyndigheter, utvikle og gjennomføre tiltak og drive resultatoppfølging av politikken. Sentrale ansvarsområder er knyttet til klima, naturmangfold, forurensning, friluftsliv, kulturminner/kulturmiljø samt polarområdene. Underliggende etater og virksomheter er ENOVA, Miljødirektoratet, Riksantikvaren, Artsdatabanken m.m.

Klima- og miljødepartementet mistet ansvaret for planlegging i henhold til plan- og bygningsloven til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2013. Dette har ifølge kritikere bidratt til å svekke regionale og nasjonale miljøhensyn når det gjelder arealforvaltning og biomangfold, blant annet fordi KMD og Regjeringen i noe større grad synes å vektlegge næringsutvikling og kommunalt selvstyre i kontroversielle saker.

Virkemiddelevalueringer

Kunnskapen om virkemidlenes samlede effekter og effektivitet er noe mangelfull per dato. De senere årene har det imidlertid vært gjennomført flere evalueringer av sentrale virkemidler innenfor både den brede og smale distriktspolitikken, som:

1. differensiert arbeidsgiveravgift⁵⁵
2. tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark⁵⁶
3. bedriftsrettede lån/tilskudd i distriktene⁵⁷ (IN)
4. nettverks- og innovasjonsvirkemidler til næringsmiljø⁵⁸
5. kommunale næringsfond⁵⁹
6. støtte til dagligvarebutikker (Merkur)⁶⁰
7. lokalsamfunnsutvikling (vekstkraft, inkludering) (fylkeskommunene)⁶¹

Disse virkemidlene som er evaluert er i stor grad komplementære og supplerer hverandre i distriktene. De har imidlertid noe ulike mål og fokus. Tre av dem (1,2

⁵⁵Samfunnsøkonomisk analyse (2018): Evaluering av differensiert arbeidsgiveravgift. Rapport.

⁵⁶Norut Alta (2012): Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms. Rapport 2012:2

⁵⁷Innovasjon Norges egne effektmålinger (se vedlegg)

⁵⁸SSB (2016): Innovasjons- og verdiskapingseffekter av utvalgte næringspolitiske virkemidler Rapport 2016/12 (analysen omfatter ikke INs «distriktsoppdrag»)

⁵⁹Rambøll (2012): Evaluering av kommunale næringsfond. Rapport. Oxford Research (2016): Evalueringen av kommunale næringsfond i Innlandet. Rapport.

⁶⁰Møreforskning (2014): Evaluering av Merkur-programmet. Rapport.

⁶¹Samfunnsøkonomisk analyse (2016): Analyse av støtten til lokale samfunnsutviklingstiltak. Rapport nr. 43-2016

og 7) har hovedmål knyttet til bosetting via befolknings- og sysselsettingsutvikling i distriktene, tre av dem (3,4,5) har hovedmål knyttet til sysselsetting og verdiskaping i privat sektor, hvor to i hovedsak gjelder distriktene (3, 5) og ett angår hele landet (4). Endelig er det evaluert ett eget virkemiddel (6) som har eksplisitt fokus på utvikling av privat lokalt tjenestetilbud (dvs. butikker og multifunksjoner) i distriktene.

Evalueringene (se vedlegget for noe mer detaljer) viser til metodiske utfordringer med måling av resultater og særlig effekter. Evalueringene av de seks førstnevnte virkemidlene over viser i hovedsak til addisjonalitet med positive befolknings- og sysselsettingseffekter i distriktene av virkemidlene i måleperioden. Det sistnevnte virkemiddelet (7) er det eneste der evalueringen ikke dokumenterer statistisk sannsynlige samfunnseffekter av tiltaket med relevans for hovedmålet. I evalueringen vises det imidlertid til at dette kan ha sammenheng med et grovt mål for virkemiddelet (befolkningsutvikling) i forhold til tiltakstørrelsen (lite ressurser og småtiltak). Samtidig mener evaluator at tiltaket primært har betydning for å styrke trivselsfaktorer for bosatte i små lokalsamfunn og kan således ha indirekte betydning for livskvalitet for folk og lokalsamfunnets egen livskraft.

Hoveddelen av virkemidlene er bedriftsrettede, altså rettet mot å styrke verdiskaping og utvikling arbeidsplasser. Det er bare satsing på personrettede virkemidler i tiltakssonen. Ellers har man noe satsing på tjenestetilbud (butikker) og etter hvert lite på lokal samfunnsutvikling. Tiltakssonens personrettede virkemidler har gitt gode resultater for bosettingsmålet, og kunne naturligvis vurdere nærmere for andre av de minst sentrale distriktene om bosetting er målet også der.

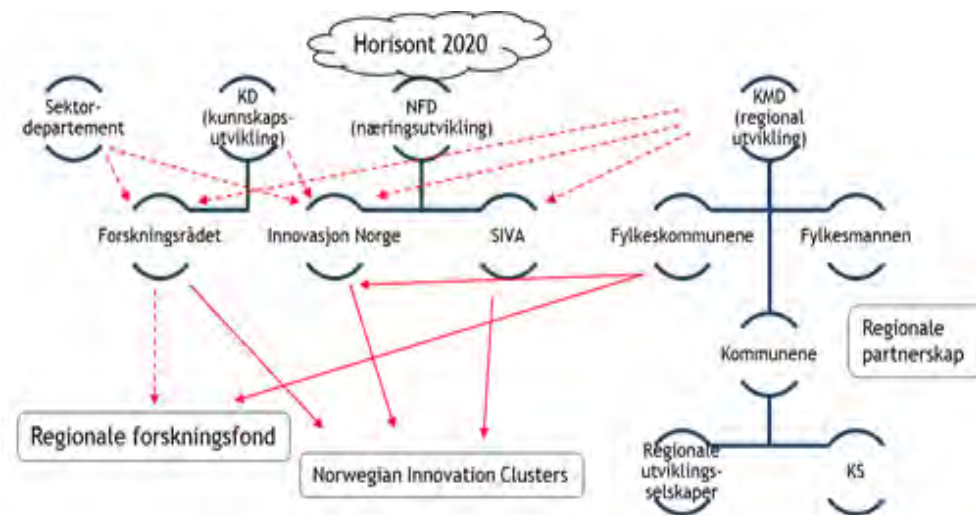
Det er imidlertid noe utfordrende å vurdere effektiviteten i noen av disse med basis i evalueringene. Man får heller ikke så godt inntrykk av hvorvidt alternativ bruk av midlene kunne gitt bedre måloppnåelser.

4.3 Aktører, partnerskap og virkemidler på lokalt-regionalt nivå

Nærings-, innovasjons- distrikts- og regionalpolitikken utvikles i et komplekst samspill mellom ulike sektorer og myndigheter på ulike nivåer. Vi skal se litt nærmere på viktige aktører og samhandlings-former på feltet. På nasjonalt nivå har flere departementer ansvar for ulike deler av politikken. Nærings- og innovasjonspolitikken blir i stor grad implementert gjennom underliggende etater som har ulike roller i systemet.

På *regionalt nivå* er ansvaret for samfunns- og næringsutvikling delt mellom fylkeskommunene, regional stat og kommunene. Her har fylkeskommunene et overordnet ansvar for å gi strategisk retning på samfunns- og næringsutviklingen og samordne innsats gjennom partnerskap og annen samhandling med øvrige offentlige aktører (kommune, fylkesmann, IN etc.) og privat sektor (næringsliv, sivilsamfunn).

Figur 4.1: Noen sentrale aktører og institusjoner i nærings- og innovasjonspolitikken



Kilde: Fitjar et.al. 2016

Fylkeskommunene⁶²

Fylkeskommunen er det regionale folkestyrte forvaltningsnivået. Organisasjonen har både lovpålagte forvaltnings- og tjeneste-oppgaver samt andre den selv tar initiativ til. Det hele er underlagt politisk styring med fylkestinget som øverste organ.

Fylkesplanen er det sentrale instrumentet for arbeid med regional utvikling og å samordne egen planlegging med kommunenes og statens planlegging. Fylkeskommunene forvalter regionale utviklingsmidler (under KMDs programpost 13.50) som brukes til samfunns- og næringsutvikling i fylkene. En betydelig del delegeres til Innovasjon Norge og kommuner i deres arbeid med bedrifts- og næringsutvikling. Fylkeskommunene er også viktige veiledere for kommunene foruten prosessledere og tilretteleggere for utviklings-arbeider av ulike slag. Fylkeskommunene har ellers viktige roller som medeiere i ulike foretak (Innovasjon Norge, næringsparker, energiselskaper, transport-selskaper etc.) og institusjoner (eks. kultur) i fylkene.

Fylkeskommunen har viktige oppgaver i rollen som regional samfunnsutvikler på tre måter (Meld. St. 22, 2015-2016):

- 1) Å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen tilpasset regionale og lokale forhold.
- 2) Å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn.
- 3) Å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Med regionreformen (2017) skal fylkeskommunenes rolle som planlegger og utviklingsaktør styrkes. Færre fylkeskommuner skal sikre større kapasitet og

⁶² Stortinget vedtok i 2017 at det skal være et sterkt folkevalgt nivå mellom stat og kommune. 13 fylkeskommuner ble vedtatt slått sammen til 6 nye, slik at vi får 11 fylker fra 2020; 10 fylkeskommuner og Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver.

kompetanse i fylkeskommunene til å løse oppgavene. Det overføres nye oppgaver innenfor næringsutvikling, landbruk, kompetanse, forskning, samferdsel, folkehelse og kultur. Dette er områder fylkeskommunenes har hatt oppgaver og kompetanse, men nye oppgaver og flere verktøy skal gi større kraft og handlingsrom til å prioritere innsats etter regionale fortrinn, muligheter og behov. Hovedhensikten er å styrke fylkeskommunenes (iflg.St.meld.6 2018):

- nærings- og kompetansepoltiske rolle
- arbeid med regionale planlegging, infrastrukturutvikling og klima- og miljøarbeid

Fylkeskommunene får ansvar for å utvikle regionale *kompetanse-strategier*, kartlegge kompetansebehov, formidle behov til tilbydere og tilretteleggere for etterspurte opplærings- og utdanningstiltak samt større ansvar på integreringsområdet.

Fylkeskommunen er strategisk *næringspolitisk* aktør i fylkene, og bidrar allerede gjennom regionale planer og partnerskap til å utnytte og utvikle regionale konkurransefortrinn i samarbeid med andre næringsrettede aktører. De forvalter egne nærings- og forskningsrettede virkemidler og samarbeider med andre virkemiddelaktører. Nå får fylkeskommunene ytterligere virkemidler fra staten for å styrke sin næringspolitiske rolle, blant annet oppdragsgiveransvaret for næringshage-, inkubator- og mentorprogrammene, bedriftsnettverk samt deler av etablerer-tilskuddene. Fylkeskommunes virkemidler skal i samspill med øvrige aktører og institusjoner regionalt, utvikle virkemidler og tiltak som bidrar til en helhetlig strategi for vekst i eget fylke.

Departementene arbeider for tiden med en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Gjennomgangen skal blant annet anbefale hensiktsmessige måter å styrke fylkes-kommunene som næringspolitisk aktør på. Dette kan omfatte overføring av virkemidler fra det statlige næringsrettede aparatet (eks. fra SIVA, Innovasjon Norge). Man skal også styrke fylkeskommunenes rolle i å mobilisere og kvalifisere næringslivet til de nasjonale og internasjonale ved blant annet å styrke og tilpasse de regionale forskningsfondene (RFF) til den nye fylkesstrukturen. Innen landbruk skal ellers forvaltningen av tilskudd til utrednings- og tilretteleggingstiltak i landbruket overføres fra til fylkes-kommunene fra fylkesmannen.

Bedre *regional planlegging* er nødvendig for å møte klimautfordringer, bedre folkehelsen, bidra til omstilling og samordne arealbruk. Eksisterende virkemidler knyttet til regional planlegging i plan- og bygningsloven bør ifølge Regjeringen utnyttes bedre og mer aktivt for dette ved mer forpliktende deltakelse i utarbeidelse og oppfølging av regionale planer. Nye virkemidler er ikke signalisert her. Men fylkeskommunene har og vil få økt ansvar for *miljø- og klimapolitikken* i fylkene. Klimamålene skal integreres bedre i fylkeskommunenes og kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunene har en viktig strategisk rolle i klimaarbeidet som regional planmyndighet og planfaglig veileder overfor kommunene. Gjennom myndighet til å fastsette regionale planbestemmelser kan de bidra til et utbyggingsmønstre som støtter opp om klimamålene. Fylkeskommunene økte ansvar for kollektivtransport og

infrastruktur har også betydning for klimamålene. Når det gjelder oppgaver hos fylkesmannen som innebærer politisk skjønn innenfor artsforvaltning, utenom truede arter og verneområdeforvaltning, ligger det hos fylkeskommunene. Ansvar for statlige sikrede friluftsområde, skjærgårdstjenesten og kulturminnefeltet overføres også fylkeskommunene. Ellers pålegges NVE å konsultere fylkeskommunene og deres planlegging i konsesjonsbehandlingen til utbygging av små vannkraftverk og vindkraft. Fylkeskommunenes ansvar for *infrastruktur* utvides fra fylkesveiene også til oppgaver under statlig vegadministrasjon, kollektivtrafikk og bredbånd. Fylkeskommunen skal fremme *folkehelse* gjennom regional utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting og tiltak for å møte folkehelseutfordringer. Dette arbeidet styrkes ved at folkehelseporteføljen hos fylkesmannen overføres til fylkeskommunen (unntatt tilsynsoppgaver og midler under kommunalt inntektssystem). Fylkeskommunene får også et større ansvar for *kulturoppgaver* blant annet knyttet til statlige kulturinstitusjoner.

Staten i regionene

Staten i regionene består av ulike statlige aktører og organisasjoner som skal følge opp nasjonal politikk og styring i regionene. Særlig viktige aktører for arbeid med nærings-, distrikts- og regional-utvikling er fylkesmannen, Innovasjon Norge, Siva og NFR.

Fylkesmannen er statens stedlige representanten i det enkelte fylke med ansvar for blant annet å tilrettelegge for næringsutvikling og innovasjon i samarbeid med andre lokale og regionale aktører. Dette omfatter blant annet deltakelse i utformingen av regionale planer og næringsplaner, samt forvaltning av Bygdeutviklings-midler. Disse midlene skal fremme næringsutvikling på bygdene og i tilknytning til landbruket.

Innovasjon Norge (IN) et særlovsselskap⁶³ hvis «hovedmål er å utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling og ulike regioners næringsmessige muligheter. Formålet er å realisere økt verdiskaping i norsk næringsliv. Varige konkurransefortrinn skapes når bedriften er økonomisk bærekraftig og samtidig tar ansvar for hvordan virksomheten påvirker mennesker, samfunn og miljø» (iflg. hjemmeside). IN får midler og har oppdrag fra flere departementer, og opererer i skjæringsfelt mellom ulike politikkområder. Hovedføringene er imidlertid forankret i nærings- og regionalpolitikken. INs samfunnsoppdrag knyttes til hhv. bankoppdraget, innovasjonsoppdraget, distriktsoppdraget og landbruksoppdraget.

IN er altså statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Stortingets og fylkenes bevilgninger til næringsrettet innsats (lån og tilskudd) i regi av Innovasjon Norge lå på 7,3 milliarder kroner i 2017 (INs årsrapport). Fra 2016 endret IN noe av sitt fokus fra spesifikke sektorer/næringer til *mulighetsområder* der Norge har spesielle fortrinn og muligheter for ny næringsaktivitet. Disse mulighetsområdene ble knyttet til havrommet, bioøkonomi, ren energi, kreative næringer og reiseliv, helse og velferd samt smarte samfunn.

⁶³INs eies av Nærings- og fiskeridepartementet (51%) og fylkeskommunene (49%).

IN har regionale kontorer i alle fylker. Stortinget besluttet i 2016 å fjerne bestemmelsen som påla IN å ha egne regionale styrer, som også ble avvirket. For å videreføre en viss regional forankring, er beslutningsfullmaktene som de regionale styrene hadde i finansieringssaker overført til regiondirektørene og egne regionale kredittkomiteer på tvers av kontorene. Fylkeskommunene eier 49 % av Innovasjon Norge, men eierskapet er altså ikke knyttet til det enkelte kontor eller fylkeskommune. Det er således ikke noe direkte regionalt eierskap til aktivitetene.

IN har tre arbeidsområder:

- Entreprenørskap: bidra til å sikre at nye bedrifter kan overleve og utvikle seg
- Vekst i bedrifter: bidra til at bedriftene kan vokse og bli konkurransedyktige
- Innovasjonsmiljøer: bidra til å skape gode miljøer for innovasjon

Innenfor de tre områdene skal IN ellers legge vekt på muligheter for internasjonalisering samt kvinner og unge som ressurser.

IN forvalter virkemidler og tjenester av fire hovedtyper:

1. Finansieringstjenester⁶⁴
2. Rådgivnings- og kompetansetjenester⁶⁵
3. Nettverkstjenester⁶⁶
4. Profilerings-tjenester⁶⁷

Norges Forskningsråd (NFR) har regionale representanter fordelt på de fleste av landets fylker (noen representerer flere fylker). Disse deler kontor med Innovasjon Norge i regionene. NFR etablerte syv *regionale forskningsfond*, men med de nye fylkeskommunene blir tidligere fondsstruktur tilpasset de nye fylkene. Fondene skal mobilisere til økt FoU-innsats og styrke forskning for regional innovasjon og utvikling. De skal støtte opp under regionens prioriterte innsatsområder og innenfor disse områdene bidra til langsiktig, grunnleggende kompetansebygging i relevante forskningsmiljøer. Målet er å utvikle gode og konkurransedyktige forskningsmiljøer i alle fylker. Fondene skal dessuten møte regionenes FoU-behov gjennom å støtte FoU-prosjekter initiert av bedrifter, offentlige virksomheter, inkludert universiteter, høyskoler og forskningsmiljøer. Støtten kan gå til prosjekter lokalisert i og utenfor fondsregionens geografiske nedslagsfelt.

⁶⁴Etablerertilskudd, innovasjonskontrakter og lån/garantier.

⁶⁵Til bedrifters innovasjons- og utviklingsarbeid (herunder også «merkeordningen for bærekraftig reiseliv», «regionalt omstillingsprogram», tjenesten «næringsvennlig region» m.m.)

⁶⁶Til (i) bedriftsnettverk for å hjelpe små og mellomstore bedrifter til strategisk samarbeid, (ii) klyngeutvikling (Norwegian Innovation Clusters) og (iii) marint verdiskapings-program (kompetanse-, verdikjede- og nettverkstiltak i sjømatnæring).

⁶⁷Støtte til næringslivet til å styrke omdømme i viktige markeder internasjonalt.

Kommunene

Kommunene er det lokale folkestyrte forvaltningsnivået med både lovpålagte forvaltnings- og tjenesteoppgaver samt oppgaver knyttet til utvikling basert på egne initiativ. Her inngår arbeid i rollen som lokaldemokratisk arena, grunnleggende velferdstjenester (grunnskole, barnehage, eldreomsorg) og samfunnsplanlegging. I tillegg kommer tjenester og strategisk utviklingsarbeid knyttet til nærings- og stedsutvikling.

Kommunene i Norge har svært lange tradisjoner med samfunnsbyggende funksjoner og engasjement for å styrke sysselsetting og bosetting (Moe 2011, Ringholm m.fl. 2009). På 1990-tallet ble det pekt på kommunens økende betydning for fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern⁶⁸. Man viste til at for disse oppgavene ble det stilt de samme kravene til kommunene, spesielt krav til kompetanse og kapasitet og krav til å løse oppgaver av regional karakter, dvs. oppgaver som strekker seg ut over kommunens egne grenser. I plan- og bygningsloven av 2008 nevnes en rekke oppgaver og hensyn som kommunene må ta i planleggingen, herunder tilrettelegging for verdiskaping og næringsutvikling. I tillegg til dette har prinsippene om bærekraftig utvikling, om medvirkning og demokratisk innflytelse samt vurdering av konsekvenser for miljø og samfunn, blitt sterkere i lovgivingen enn før. Økte krav til kommunal planlegging har medført økte krav til kapasitet og kompetanse i kommunene.

Mange av landets distriktskommuner har lange tradisjoner for å arbeide med lokal næringsutvikling som har vært understøttet av virkemidler innenfor den nasjonale distriktpolitikken. Dette har vært knyttet til tilrettelegging og investeringer i næringsarealer, akkvisisjonsstrategier, kommunalt utviklingsarbeid og etablererkurs for entreprenører. Nasjonal politikk og programmer som har vært, og er viktige, for deler av dette arbeidet er regionale midler til kommunale næringsfond og Innovasjon Norges programmer for kommunal næringsutvikling. Utover på 2000-tallet ble søkelyset for arbeid med næringsutvikling i kommunene endret fra fokus på lokal industriutvikling til mer fokus på regionalt entreprenørskap og innovasjon i videre forstand. Det ble gradvis lagt større vekt på småskala næringsetablering og tiltak for reiseliv og tilreisende. Samtidig er det lagt økt vekt på attraktivitet for befolkningen og rekruttering av arbeidskraft gjennom satsing på bolyst, kultur- og identitetstiltak. Å legge til rette for gode planprosesser og nyskaping forutsetter at det etableres arenaer for samarbeid og dialog der både offentlig aktører, næringslivet, kompetansemiljøer og frivillige organisasjoner, lag og foreninger er involvert. Kommunene er i større grad enn før innvevd i både lokale og regionale samarbeidsrelasjoner og samfunnsutviklingsarbeidet er på denne måten blitt mer komplekst.

En god del av den kommunale innsatsen for samfunnsutvikling skjer på områder der de statlige føringene er begrenset og den lokale friheten stor. Kommunene har gjennom lokalkunnskap gode forutsetninger for førstelinjetjenester ovenfor bedrifter, entreprenører og ildsjeler. Tjenestene krever imidlertid at kommunene har god henvisningskompetanse og oversikt over hva ulike virkemiddelaktører kan bidra med for effektiv veiledning. I tillegg ligger det i denne rollen en

⁶⁸ NoU1992:15, Kommunene og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.

lederopp-gave for kommunene gjennom å mobilisere, utløse og støtte opp lokale initiativ innenfor eksempel steds- og næringsutvikling, inkludering og omdømmebygging m.m. Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder kapasitet og kompetanse til samfunnsplanlegging og utviklingsarbeid for attraktivitet og næringsutvikling.

Kommunenes ressurser og evner til å utføre ulike oppgaver varierer en god del. For de fleste kommer lovpålagte oppgaver først, mens innsatsen når det gjelder mer frivillig tilretteleggings- og utviklingsarbeid varierer mer med ressurser og evner. Når sysselsettingen i næringslivet faller kan det være uheldig for inntekts-, skatte- og befolkningsutviklingen i kommunen på sikt. For mange små distriktskommuner kan det være vanskelig å hindre at sysselsettingen i næringslivet går ned som følge av tyngre trender i næringsliv og samfunn. Kommuners samfunnsutviklerollen vil slike steder ofte måtte handle mest om tilpasninger for å prøve å begrense nedgangen og legge til rette for pendling. Å begrense nedgangen i sysselsettingen krever imidlertid også betydelig kapasitet til å kunne jobbe med næringsutvikling. Mange små kommuner har lite ressurser til å jobbe med dette⁶⁹. Svakt samsvar mellom det som utvikles som funksjonelle regioner og administrative grenser gjør også samfunns- og næringsutviklerollen til kommunene mer utfordrende.

Regionråd og utviklingsallianser

De fleste av landets distriktskommuner har etablert langsiktige samarbeid med andre kommuner på ulike måter. Dette for å styrke administrative oppgaver, bedre tjenester og strategisk samfunns- og næringsutvikling. Det aller meste av dette handlet lenge primært om samarbeid om administrative og kommunale tjenester (VAR, helse/sosial), men de senere årene har også strategisk samarbeid innen næring, innovasjon og kompetanse samt attraktivitet fått større betydningen mange steder⁷⁰. De senere årene har også enkelte tidsavgrensede statlige programmer stimulert til økt utviklingsarbeid mellom kommuner og andre «relevante aktører» i mer funksjonelle regioner ut i fra mål om å styrke regionenes økonomisk vekstkraft (eks. KMDs utviklingsprogram for byregioner).

⁶⁹Rådmannsundersøkelsen (2016, gjengitt i Prop.96- 2016-17) viser at nesten 80 prosent av kommunene ikke har næringsfaglige kompetanse i kommunen utover ordfører, rådmann og generell kompetanse. Den viser også at 75 prosent av kommunene har under ett årsverk i egen organisasjon til å ivareta næringsutvikling (råd, veiledning, tilrettelegging), og under 10 prosent har mer enn 2 årsverk til dette. Det er særlig små kommuner som har begrenset kapasitet og kompetanse til å ivareta samfunnsplanlegging og næringsutvikling: 60 prosent av kommunene oppgir at de har under ett årsverk til samfunnsplanlegging.

⁷⁰Rådmannsundersøkelsen (2016, gjengitt i Prop.96- 2016-17) viser at det har vært vanskelig å få til interkommunale *plansamarbeid*. Hoveddelen av veksten innenfor interkommunale samarbeid har kommet innen lovpålagte oppgavene, men lite innenfor samfunnsplanlegging. Samfunnsplanlegging, næringsutvikling og arealplanlegging er områder som er viktige for å utvikle kommunene, tiltrekke seg innflyttere og begrense utflyttingen. Kommunene som samarbeider minst har lite kapasitet på disse feltene. Det kan gjøre dem mer sårbare for å drive utvikling av egen kommune. Kommunenes utgangspunkt for å legge til rette for nærings- og samfunnsutvikling varierer derfor betydelig.

*Regionråd (66 stk. 2018)*⁷¹ er formaliserte vedtekts- eller avtalefestede samarbeidsorganer mellom kommuner og ledet av et politisk styre der minst ordførerne deltar og har stemmerett (NIVI 2018). Gjennom de siste to tiårene har andelen kommuner i regionråd økt og de fleste av landets kommuner er i dag med i et regionråd.

Regionråd har generelt hatt som formål å ivareta kommunenes felles utfordringer og interesser ovenfor omverden. Deres roller, organisering og funksjonalitet har imidlertid variert mye i landet, men noen generelle trekk har gjort seg gjeldende de senere årene (NIVI 2018). De har ofte vært både initierende og koordinerende organ, men noe ulikt orientert mot henholdsvis administrative produksjonsoppgaver og politiske utviklingsstrategiske oppgaver. Mange råd har lagt vekt på å være generalistorganer for samarbeid om tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Over de senere årene har langt flere av rådene lagt større vekt på den regionale utviklingsrollen. Dette har gjerne blitt nært koplet til strategisk næringsplan og næringsapparatet, areal- og transportplanlegging, samordning av planprosesser og mer avtalebasert opptreden i forhold til fylkeskommunen og statlige aktører. Ofte har de regionalpolitiske interessene begrunnet økt mobilisering rundt funksjonelle (by-) regioner og kommuneregioner. Samtidig står fortsatt samarbeid rundt mer administrative funksjoner sentralt for mange. Her løses produksjonsutfordringer i større grad gjennom samarbeid i mindre enheter og mer fleksible samarbeidsformer.

Enkelte regionråd har imidlertid stått utenfor mer dynamiske prosesser orientert mot regionale utviklingsoppgaver og nye former for samarbeid om tjenesteproduksjon (op.cit). Enkelte steder er den regionale dagsorden mer preget av lokal konkurranse og uenighet om roller, ofte kombinert med at kommunene opplever mangel på kapasitet og kompetanse til å ivareta utviklingsoppgaver. En del av bildet kan være at regionale aktørene opptre lite samordnet overfor kommunene og deres viktigste samarbeidsarenaer. Resultatet er store regionale ulikheter i innovasjonsressurser og virkemidler for innovasjon og omstilling i kommunene (op.cit).

Ellers er regionrådene preget av noe ulike relasjoner til fylkes-kommuner og fylkesmenn. En del råd har formell deltakelse og formalisert avtalebasert samarbeid med fylkes-kommunen, mens andre mangler formaliserte avtalebasert samarbeid med fylkeskommune. Enkelte steder er det også differensierte løsninger innenfor samme fylke.

Med den nye kommuneloven (juni 2018) er samarbeid i «Interkommunalt politisk råd» regulert gjennom kapittel 18, der det heter at to eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprette slikt råd og at rådets navn skal inneholde ordene «interkommunalt politisk råd» (§ 18-1, tredje ledd). Deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet, som er det øverste organet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer, og det

⁷¹Landets 66 regionråd omfatter 395 av landets 422 kommuner (dvs. 94%) (NIVI2018). Det er i gjennomsnitt 6 kommuner per råd, men varierer mellom 2-19 kommuner. Folketallet er gjennomsnittlig på 57.300 innbyggere, men varierer mye (5.700-290.000 innbyggere).

forutsettes at det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakere i rådet.

Arbeidet i rådene baseres på midler fra medlemskommunene og med varierende støtte fra fylkeskommunene. Enkelte av fylkeskommunene fordeler noe av sine regionale utviklingsmidler til regionrådene gjennom forpliktende avtaler.

Som omtalt foran (kap.3.2.2.) deltar en del kommuner i storbyområder ikke i regionråd. Der har man i steden etablerte andre typer av *regionale samarbeids- og utviklingsallianser* (eks. samarbeidsalliansen Osloregionen med 79 kommuner og 5 fylkeskommune, Greater Stavanger med 16 kommuner og 1 fylkeskommune. Ellers mangler felles samarbeidsorganer bare blant noen kommunene i Vestfold, rundt Voss (Hordaland) og Bremanger (Sogn og Fjordane) (op.cit).

4.4 Oppsummering

Kapittelet belyste først faglige og politiske begrunnelser for nasjonal nærings- og distriktpolitikk og hvorfor denne bør være geografisk differensiert og dosert for å nå mål om regionalt balansert utvikling. Dette må kombineres med lokalt og regionalt forankret utviklingspolitikk som er godt tilpasset ulike områders fortrinn og potensialer.

Den nasjonale distrikts- og regionalpolitikken består av bred og smal politikk med en rekke komplementære virkemidler og tiltak. Hoveddelen av virkemidlene er rettet inn for å styrke *sysselsetting og verdiskaping* i distriktene gjennom avgiftslettelse (arbeidsgiver-avgift) og investerings- og utviklingsstøtte til bedrifter og næringsmiljøer. Personrettede virkemidler brukes bare i Nord-Troms og Finnmark for å styrke *bosetting og befolkningsutviklingen* direkte på den måten. Utover dette har man noen «små» virkemidler for å støtte privat tjenesteyting (butikker) i områder med et lite kundegrunnlag og ellers gitt noe støtte til arbeid med å styrke lokalsamfunns attraktivitet og livskraft. Som del av den brede politikken er det kommunale inntektssystem særlig viktig for å sikre tilnærmet likeverdige offentlig *grunnleggende velferdstjenester* i hele landet samt skjønnsmidler til distriktskommuner med spesielle behov.

I kapittelet er ellers måten arbeidet med samfunns- og nærings-utviklingen er organisert på omtalt, med vekt på ansvarsfordeling, virkemidler og partnerskap mellom fylkeskommunene, regional stat og kommunene. Fylkeskommunene har det overordnede regionale ansvar for å gi strategisk retning og samordne innsats med øvrige offentlige og private aktører. Mange små kommuner, som det er flest av i distriktene, har betydelige ressursutfordringer når det gjelder evne til å drive et aktivt strategisk arbeid innen nærings- og samfunnsutvikling. Et økende antall kommuner øker derfor utfordringen med et noe tettere regionalt samarbeid med andre kommuner via regionråd o.l. Behovet for dialog, kunnskapsutveksling, samarbeid og arbeidsdeling mellom fylkeskommuner og slike kommuneregioner vil øke framover med større fylkeskommuner og flere kommuner i hvert fylke.

5 Nærmere om kommuneregionalt utviklingssamarbeid

Det er utstrakt samarbeid mellom kommuner for å løse oppgaver på ulike felt. I denne forbindelse finnes hele spekteret fra tidsavgrensede prosjektorientert samarbeid til mer langsiktig formaliserte interkommunale samarbeid av ulike typer⁷². Det er særlig utviklet omfattende samarbeid innen administrative oppgaver og en del tjenester, men mindre innen samfunnsplanlegging og næringsutvikling. Tidligere analyser av interkommunalt samarbeid i Norge viser at de generelt er fordelaktig for kommunene når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men har samtidig noen utfordringer når det gjelder styring og kontroll (Leknes m.fl. 2013). Sistnevnte gjelder spesielt de mer fristilte samarbeidsmodellene som aksjeselskap og interkommunale selskap, som vil kunne bidra til å redusere muligheten til å samordne, prioritere og gjøre lokale tilpasninger mellom sektorer og oppgaver mindre.

Det er gjort få studier av flerkommunalt samarbeid om strategisk nærings- og samfunnsutvikling. Enkelte tidligere studier har indikert at det kan være utfordrende å få til strategisk kommuneregionalt samarbeid på næringsfeltet fordi mange kommuner oppfatter seg som konkurrenter når det gjelder tilrettelegging for og lokalisering av arbeidsplasser (Oxford Research 2014, Angell et.al.2017). De senere årene har man imidlertid hatt tidsavgrensede statlige program for å stimulere til økt samarbeid mellom kommuner og andre «relevante aktører» om næringsutvikling og økonomisk vekstkraft i ulike typer av regioner. I det følgende skal vi se litt på noen funn og erfaringer fra tidligere studier og programmer, før kapittelet beskriver fem regionråd i Distrikts-Norge og måten de samarbeider på når det gjelder strategisk nærings- og samfunnsutviklingsarbeid på vegne av medlemskommunene.

5.1 Samarbeidsformer og kontekst⁷³

Kommunene har handlingsrom til å tilpasse samarbeidsformer til formål, ressurser, aktører og strukturelle forhold. Samarbeidsformene er kontekstuelle som innebærer at det er vanskelig å si at en form for samarbeid er mer effektiv enn en annen med hensyn til nærings- og samfunnsutvikling osv.

I langsiktige samarbeid knyttet til styring, koordinering og tjenester har *interkommunale samarbeid* (IKS), som er regulert gjennom §27 i Kommuneloven, vært mye brukt. Her er det ikke plass til næringsliv eller sivilsamfunnet. De må i

⁷²Leknes et.al. (2013) fant om lag 850 formelle samarbeid mellom kommuner hvorav om lag like mange interkommunale samarbeid (§ 27), vertskommunesamarbeid (§28), interkommunale AS og IKS-er. Hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid. De største kommunene deltar i flere samarbeid enn mindre kommuner. Kommuner med over 20 000 innbyggere samarbeider mest innen samferdsel, havn, kulturfeltet, næringsutvikling – som ofte organiseres som AS-er og IKS-er. Kommuner med færre enn 1 500 innbyggere samarbeider mest innen barnevern og legevakt, som ofte organiseres som vertskommunesamarbeid. Det er mindre samarbeid innenfor de store kjerneoppgavene som barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Interkommunalt samarbeid har flere funksjoner enn å bidra til kommunal oppgaveløsning og å produsere kommunale tjenester. Det dreier seg både om modernisering og utvikling av kommunal tjenesteyting, om læring og erfaringsutveksling, om sømløse og fleksible kommunale tjenester, om samhold og felles forståelse mellom kommunene og om muligheten til å opprettholde dagens kommunestruktur.

⁷³Kapittelet basert på Oxford Research (2014) og Leknes (2013).

stedet inkluderes gjennom underutvalg og prosjekter om man ønsker å inkludere dem i prosessene. *Fristilte organisasjonsformer* (aksjeselskap, stiftelser e.l.) har man oftere der samarbeidet har klare mål og begrenset styring. Det gjør det også enklere å inkludere næringsaktører, som kan gi eierskap og legitimitet til samarbeidet. Mer utfordrende er at prosjekter i slike selskaper må settes på anbud og folkevalgte styremedlemmer blir inhabile når saken skal opp i kommunestyret. Slike selskaper er også gjerne unndratt Offentlighetslova, og det kan gi en mindre åpen og inkluderende samarbeidsform.

Nå er det ikke slik at en type organisasjonsform ekskluderer en annen helt. Og hvilke organisasjonsformer som er nødvendig i henholdsvis oppstarts- og driftsfaser vil kunne variere.

Organisasjonsform har imidlertid betydning for hvilke *styringsverktøy* kommunene kan bruke. Stiftelser og aksjeselskaper gir kommunene bare styringsmuligheter i etableringsfasen, men bare indirekte senere i driftsfasen. De mer fristilte formene har lengere vei til beslutningsapparatet i kommunen ettersom det ikke må være folkevalgt representasjon i styret. Dette kan ha betydning for den demokratiske legitimiteten til samarbeidet. Motsatt kan andre former for legitimitet øke, fordi aksjeselskapene åpner opp for å inkludere berørte parter. Enkelte aksjeselskapene gir lav forankring i kommunen og færre muligheter for informasjonsutveksling.

IKS-er og §27-samarbeider setter kommunen i sentrum på en annen måte. Men også denne formen innebærer at den tradisjonelle demokratiske styringskjeden svekkes. Det er i stor grad ordførere og varaordførere som representerer kommunene i styret, og uten opposisjonen inkludert kan det skape lite kontinuitet når posisjon og opposisjon bytter plass. Dette kan da skape et problem med forankringen i folkevalgte organer, hemme informasjonsflyt og å få nødvendige beslutninger gjennom i kommunestyrene.

Generelt har *strukturelle* forhold stor betydning for rammene for samarbeidet og hvordan det vil fungere. Samarbeid mellom kommuner som favner funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner med hyppig kontakt på tvers av kommunegrensene, fremheves ofte som gunstig for enkelte samarbeid. Samtidig er noen regioner for store til at slike naturlige samarbeidsområder er mulig. Den relative størrelsen mellom kommunene vil også kunne ha betydning for hvordan samarbeidet fungerer. Den største kommunen er ofte initiativtakeren samtidig som kommunene omkring kan forvente at den største kommunen tar en form for lederrolle. Variasjon i størrelse og asymmetrisk ressursfordeling er utfordringer for samarbeid. I flere samarbeid er det utvist en form for mistillit fra de små kommunene mot den største. Det er en frykt for at den store kommunen skal bli for dominerende, samtidig som mange ser at de er avhengige av den store kommunen gjerne fordi man oppfatter den som en slags motor i regionen. De store kommunene sitter ofte med nøkkelen for å få til et godt samarbeid. Det krever gjerne en viss generøsitet overfor de små samtidig som man viser et regionalt lederskap. Det gjør at de største kommunene kan havne i utfordrende roller.

Aktørperspektivet går på hvilke aktører og ressurser som er nødvendig å inkludere for å få gjennomført målet med samarbeidet. Både økonomiske, humane og geografiske aktører (eks. omlands- og bykommuner) vil ofte måtte bli inkludert i spørsmål om nærings- og arealplanlegging for eksempel, så vel som institusjonelle ressurser er nødvendige i denne typen samarbeid. Men aktører kan også inkluderes fordi de representerer en form for legitimitetsressurs. Kommunene er de viktigste aktørene i samarbeidene som er studert i denne sammenheng (OR 2014). Nesten samtlige nettverk er basert på kommunale initiativ og organene som driver politikktutforming, er det først og fremst politikere som representerer kommunene, slik som i regionrådene, men rådmennene har gjerne møte- og talerett i denne typen samarbeid. I samarbeid på næringsfeltet, inkludert omstillingsarbeid, er næringslivet og -organisasjoner i større grad inkludert. Særlig har de største kommunene sett nytten av å inkludere næringslivet i deler av samarbeidene.

Om aktørene inkluderes i samarbeidet fordi de representerer viktige ressurser, så vil disse behovene kunne endres gjennom ulike faser. Flere steder er *samarbeidene utvidet underveis* til å inkludere flere kommuner. En annen observasjon var at i enkelte tilfeller ble næringslivet etterhvert ekskludert fra det formelle samarbeidet når organisasjonsformen ble endret. Dette hang sammen med at i den operative fasen så skapte inklusjonen av næringslivet flere utfordringer for å få til et velfungerende samarbeid. I sammenheng med en FoU-satsing i et fylke kom ellers fram at det var ulike aktører som involverte seg når det gjaldt arbeid med å utforme målsettinger, tiltak og gjennomføring. Det var lettere å mobilisere aktører til uforpliktende prosesser med å utvikle mål sammenliknet med å gjennomføre. Arbeidet viste også et behov for å ikke bare mobilisere relevante aktører, men også remobilisere dem underveis slik at de forble bevisste på strategi og mål i det videre arbeidet.

Interkommunale samarbeid gir kommunene stort handlingsrom og krever at man forstår og tilpasser samarbeidet til kontekst og utnyttelse av de sterke sidene i regionen.

Kommunene spiller viktige roller ikke minst når det gjelder styring av nettverkene. Samarbeidene innebærer svakere tradisjonell styring og demokratisk kontroll, selv om samarbeid også kan bety økt kommunal styring på visse tjenestoområder. For å styre samarbeidene aktivt hevder forfatterne at det trengs såkalte metastyringsstrategier, dvs. nettverksdesign, rammeverket rundt samarbeidet, nettverksledelse og deltakelse. Dette vil også variere i faser. I *etableringsfasen* er det avgjørende å legge et bra grunnlag for god kommunal styring videre. Dette krever bevisst rundt konsekvenser av ulike organisasjonsformer, egnet form, økonomiske rammer, utforming av vedtekter og hvilke aktører som skal med. Valg av operasjonell ledelse og handlingsrommet denne lederen skal ha er også del av dette. Det handler også om at kommunene, særlig de som er initiativ-takere, må drive koalisjonsbygging både internt i kommunen og i samarbeidet, for å sikre nødvendig støtte i kommunen og deltakelse og ressurser i samarbeidet. I *driftsfasen* handler det snarere om å bruke mulighetene kommunen har til å styre gjennom nettverksledelse og -deltakelse. Samtidig som dette sikrer noen grad av demokratisk kontroll, bidrar

det til informasjonsflyten mellom samarbeidet og involverte kommuner. Gjennom aktivt eierskap har kommunene også mulighet til å endre aktørsammensetningen i samarbeidet i tråd med hvilke ressurser og aktører det er behov for. For å sikre forankring av samarbeidet i kommunen, er det fornuftig å inkludere aktører som kan fungere som brobyggere mellom kommune og lederen i nettverket m.m.

5.2 By-omlandskommuner i utviklingssamarbeid⁷⁴

Den statlige distrikts- og regionalpolitikken i Norge har vært en blanding av hjelpepolitikk og politikk for selvhjelp til vekst og utvikling. Etter hvert har samordning og læring fått større innpass i politikken. Dette ble gjenspeilet i Utviklingsprogrammet for byregioner i regi av KMD (2013-18)⁷⁵ som hadde til hensikt å styrke samarbeidet mellom by- og omlandskommuner om tiltak som ville styrke byregionenes økonomiske vekstkraft på lengere sikt. Kommunene var primær målgruppe, men man forutsatte at andre «relevante aktører» ble involvert i utviklingsarbeidet.

Det var 37 byregioner (220 kommuner) fra alle landsdeler som deltok. Det var selvvalgte konstellasjoner av by- og omlandskommuner som deltok. De fleste var små- og mellomstore byregioner, men også et par regioner uten noen by i det hele tatt. De 37 utviklingsprosjektene som ble gjennomført hadde ofte flere delmål og -strategier, men en stor andel om prosjektene handlet om ulike typer av strategisk næringsplanlegging og -utvikling gjennom samarbeid i byregionen.

Evalueringen av programmet (Leknes m.fl. 2018) viste ved programslett at prosjektene (andel i prosent) hadde bidratt til:

- Styrket myk infrastruktur og samhandlingen mellom kommunene om nærings- og samfunnsutvikling (ca.90%)
- Bedret tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap (ca.50%)
- Bedre tilpasset utdanningstilbud til regionalt næringsliv (ca.30%)
- Bedre samhandling og økt innsats for felles profilering, infrastruktur og attraktivitet (ca 50%)
- Videreført i et forpliktende regionalt samarbeid om nærings- og samfunnsutvikling (ca. 50%)

I evalueringen kom også fram faktorer som hadde hemmet og fremmet utviklingsprosjektene gjennomføring og resultater knyttet til selve samarbeidet. Forhold som hadde bidratt til å fremme samarbeid om næringsutvikling mellom kommunene i regionene var når man hadde:

- Samhørighet å bygge på (eks. felles integrert arbeidsmarked og/eller, samarbeidstradisjoner).
- Kommuner med en viss fellesforståelse for utfordringsbildet og nytte av samarbeid

⁷⁴Kapittelet er basert på Leknes, Onsager, Bayer, Haus-Reve og Johansen (2018).

⁷⁵Programmetts økonomiske ramme var på 200 millioner kroner, finansiert 50/50 av KMD og kommunene.

- Kommunene behandlet hverandre som likeverdige partnere (uavhengig av størrelse/sentralitet)
- Vilje til regionalt lederskap og god forankring av dette i kommunene som deltar
- «Drahjelp» og deltakelse i utviklingsarbeidet fra andre aktører enn bare kommunene (eks. kunnskapsinstitusjoner, næringsliv, virkemiddelaktører, innovasjonssentra)

Når det gjelder forhold som på den annen side hadde *vanskeligjort samarbeid* om næringsutvikling mellom kommuner var det når man hadde:

- Svak samhörighet (mht. arbeidsmarkedsintegrasjon, samarbeidstradisjoner, felles identitet) og/eller store geografiske avstander
- For stort sprik i deltakende kommuners utfordringsbilder, nyttevurderinger, ressurser og prioriteringer
- Bykommunen («den store») tok for lite hensyn til omlandskommunene («de små»)
- Et fragmentert virkemiddelapparat/infrastrukturer (særlig næringshager/kontorer/innovasjonssentra som spredt lokaliserte småsentra ofte med ulikt eierskap og mål for virksomhetene)
- Fravær av drahjelp fra andre aktører/institusjoner enn kommunene selv
- Nasjonale reformer (kommune- og regionreform) som tok kraft fra utviklingsarbeidet

Flere forhold bidro til å fremme god resultat-oppnåelse, som foruten gunstige prosjektinterne forhold og et felles regionalt kunnskapsgrunnlag, var regional samhörighet mellom kommunene viktig (felles bo- og arbeidsmarked og/eller gode tradisjoner for regionalt samarbeid). Regioner der fylkeskommuner spilt en aktiv støtterolle i prosjektets tidlige faser ble også framhevet å være av betydningen for rask oppstart og god gjennomføring.

Av hemmende faktorer var større nasjonale reformprosesser (kommunestrukturen reformen) det som flest prosjektledere trakk fram som hemmende gjennomføring og resultater i utviklingsprosjektene mellom kommunene fordi det bandt ressurser, hemmet samarbeid og tillit mellom kommunene på dette målfeltet. Andre forhold som hemmet byregionprosjektene gjennomføring og resultatoppnåelse var svak regional samhörighet, manglende eller dårlig samarbeid mellom kommunene og med andre aktører. Der kom det også fram at egenskaper ved styringsgruppens rolle, noe ensidige sammensetning og størrelse, i noen tilfeller bidro til å svekke prosjektets gjennomføring.

5.3 Småkommuners nytte av regionalt samarbeid⁷⁶

I en studie av «Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling» (Angell og Grimsrud 2017) belyses noen småkommuners vurdering av nytte ved regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling.

Studien tar utgangspunkt i at små kommuner i prinsippet kan ha nytte av regionalt samarbeid om utvikling som samler spredte menneskelige og økonomiske ressurser i et område. Det kan gi små kommuner bedre tilgang på relevant kompetanse, mindre sårbarhet for bortfall av enkeltpersoner, mer attraktive jobbmiljøer og delaktighet i større utviklingsprosjekter. Også administrative og økonomiske besparelser kan følge om samarbeidsenheten har egen ledelse.

Studien viser at de regionale samarbeidene oppfattes som nyttige innenfor regionrådsrammen, der ordførere og rådmenn kan gå sammen om å gi innspill og høringsuttalelser til fylkeskommune og stat. Det er ressursbesparende i forhold til at hver kommune utarbeider sitt bidrag og gir større gjennomslagskraft når de står samlet. Regionrådene koordinerer dessuten flere prosjekter som angår regionen som helhet.

Småkommunene opplever ofte et forventningspress fra stat, fylkeskommune, nabokommuner, og av og til fra eget næringsliv om å delta i regionalt utviklingsarbeid. Fordi mange småkommuner i utgangspunktet har begrenset kapasitet blir det vanskelig å håndtere alle samarbeidene de er med i. Å delta i nettverk, arenaer og samarbeidsprosjekter binder opp kapasitet. Erfaringer fra studien tyder på at informanter i flere av småkommunenes synes utkommet av flere av samarbeidene er magert.

Regionale samarbeid har også ført til nye mellomstilt av ordfører-, rådmanns-, etatsjefsgrupper og blandinger av disse. Disse mener ofte å få større gjennomslagskraft og bedre regionale løsninger når de utvikler strategier samlet. Mens disse grupperingene synes å være nyttige for styringsnivåene over, er vurderingene fra nivået under mindre positive. For en del saksbehandlere og andre som driver næringsutvikling er det ikke like enkelt å vite hvor man skal henvende seg for å få sin sak gjennom. Det tar også lenger tid å forankre utviklingsideer på denne måten. Et småkommunenes fremste fordeler, nemlig at det er kort veg mellom ide og beslutning/ resultat, kan med dette bli noe svekket.

Studien viser til at lokaliseringdebatter fortsatt vanlige. Til tross for regionale samarbeid er tuftet på ideen om «plussum»-spill – altså at det som tjener regionen som helhet også tjener hver av kommunene, så er store interne avstander i regionen noe som kan gjøre at det blir strid om lokalisering og i

⁷⁶Kapittelet er basert på Angell og Grimsrud (2017), en basert på telefonintervjuer (ordførere, rådmenn og næringsansvarlige) i åtte småkommuner i distriktene som alle har deltatt både i Småkommuneprogrammet (2013–14) og Byregionprogrammet (2015–18).

praksis vanskelig å samarbeide om konkrete næringsutviklingsprosjekter. Når det ikke er åpenbart at egen kommunes innbyggere får nytte godt av lokaliseringen, så er villigheten til samarbeid som regel liten. Derfor er samarbeid om næringsutvikling lettere å få til innenfor arbeidsmarkedsregioner.

Samarbeid med andre kommuner i egen region kan i verste fall lede oppmerksomheten bort fra betydningen av å styrke relasjonene ut av regionen. Det ene trenger ikke utelukke det andre. Kommunene påpeker at samarbeid med fylkeskommune og Innovasjon Norge kan oppleves som viktigere enn samarbeid med andre kommuner i samme region, fordi de bidrar med kompetanse de selv ikke har, og finansiering. Videre kan det tenkes at deler av småkommunens næringsliv har mer nytte av å kople seg på nasjonale innovasjonssystemer i regi av Forskningsrådet, der det er samhandling mellom næringsliv, FoU-sektoren, SIVA, Innovasjon Norge og fylkeskommuner innenfor spesifikke næringer.

Studien avslutter med noen forhold som ser ut til å *fremme og hemme småkommuners nytte* av regional samarbeid på å nærings-feltet. Noen faktorer som svekker nytten synes blant annet å være store interne avstander og manglende regional integrasjon, ulikheter i kapasitet mellom kommunene, konsensuskrav, svak drahjelp fra andre relevante aktører, uoversiktlig beslutningsstruktur pga. nye mellomsjikt. Noen faktorer som letter samarbeidet og styrker nytten er når gevinsten er åpenbar for alle kommunene, helhetstenking, kommunene inngår i samme arbeidsmarkeds-region, positive erfaring med samarbeid, kommunene har en stemme hver uavhengig av størrelse, samarbeid på fagnivå, deltakelse fra fylkeskommunen og andre relevante aktører.

Studien belyser faktorer som påvirker nytten av samarbeid, men også hvordan nytten kan økes ved bedre organisering og kompetanse. Man antar også at dette vil komme etter hvert som kommunene får mer erfaring med denne måten å jobbe med næringsutvikling på. Samtidig blir det viktig at fokuset på regioninternt samarbeid ikke hemmer samarbeid *ut* av regionen. Samarbeid mot fylkeskommune og Innovasjon Norge har ifølge flere informanter i småkommunene mer nytte enn samarbeid med nabokommune. Viktige deler av næringslivet i småkommunene er også ofte mer interessert i kontakt mot nasjonale og fylkesvise nærings- og innovasjonsprogram, -miljøer og samhandlings-prosesser, enn til aktører i nabokommunene.

5.4 Regionråd – fem eksempler⁷⁷

Regionråd som organisasjonsform ble omtalt inngående i kapittel 4 foran. Det ble der vist til en generell trend med utvikling av flere regionråd med et sterkere utviklingspolitisk engasjement innen nærings- og samfunnsutvikling. I det følgende ser vi på fem regionråd i ulike deler av landet. Først beskrives rådets historikk, formål og organisering før innsatsområder og arbeidsmåter hver for

⁷⁷Kapittelet er basert på SSB-statistikk, dokumenter (hjemmesider, planer og strategier) og fem informantintervjuer (februar-mars 2018) med regionrådsledere (3) og daglig ledere av regionråd (2). Følgende var informanter: regionrådsleder Geir Inge Sivertsen (Midt-Troms Regionråd), daglig leder Ragnar Prestvik (Namdalen Regionråd), daglig leder Kari Nerland (Sogn Regionråd), daglig leder Anne Aasmundtveidt (Vest-Telemark Regionråd) og regionrådsleder Ola.T.Dokken (Gjøvikregionen).

seg. Deretter sammenfattes i et delkapittelet fellestrekk og ulikheter med hensyn til utvikling, utfordringer og muligheter.

Tabell 5.1: Nøkkelinformasjon om utvalgte regionråd som omtales nærmere

Regionråd	Etablert	Folketall		Strukturer			
		2019	Relative endring 2010-19	Antall kommuner (2019)	BA-regioner (2019)	Areal (km ²)	Byer (kommunens innbyggertall 2019)
Midt-Troms	1995	30 500	2,7	8	2	8 634	Finnsnes (11 679 innb.)
Namdalen	2018	37 807	2,0	14	6	13 018	Namsos (13 018 innb.)
Sogn	1992	32 919	2,7	9	4	9 587	Sogndal (8 191 innb.)
Vest-Telemark	1993	14 050	-1,4	6	4	6 819	Ingen
Gjøvikregionen	2006	71 302	4,0	5	1	3 168	Gjøvik (30 676 innb.)

5.4.1 Midt-Troms

Midt-Troms regionråd er et interkommunalt samarbeid mellom åtte kommuner. Fra 2020 etableres Senja kommune bestående av fire tidligere kommuner, og en kommer til, som gjør at seks kommuner vil utgjøre regionsamarbeidet⁷⁸. Regionen har 30.500 innbyggere (2019, +2,7% 2010-19) og er arealmessig en stor region. Bykommunen Lenvik har flest innbyggere (11.700) mens de øvrige er mindre kommuner (900-6800). Kommunene er godt integrerte og utgjør «bare» 2 bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Regionen har utfordringer særlig med å sikre tilgang på nok folk, arbeidskraft og kompetanse til næringslivet i området. Det er også muligheter og utfordringer med å utvikle nye arbeidsplasser som er attraktive og kan erstatte de som forsvinner, selv om veksten av arbeidsplasser har vært god de senere årene.

Historikk

Rådet ble formelt etablert på midten av 1990-tallet og justert i 2003 tilpasset dagens kommuner. Fram til for fem år siden var stort sett alt samarbeidet om administrative oppgaver og felles tjenester. Det er utviklet tjenestesamarbeid på et 20-talls områder mellom kommunene, faglige nettverk mellom kommunale ledere/ansatte på innpå 10 felt (økonomisjefforum, næringslederforum, IKT-forum, teknisk samarbeidsforum, barnevernsforum etc.). Noe av dette samarbeidet vil forenkles og til dels bortfalle når fire av kommunene blir til nye Senja kommune i 2020. De siste fem-seks årene er det det regionalpolitiske og strategiske utviklingsarbeidet om har fått økt betydning og blitt kraftig styrket. Dette vil også være hovedfokuset for regionrådet framover.

Formål

Målet med det regionale samarbeidet mellom kommunene har vært å 1) effektivisere og bedre kommunale tjenester, 2) initiere aktiviteter som tjener kommunene, nærings- og arbeidsliv i regionen, 3) ivareta felles interesser overfor fylke, stat og andre organ på fylkes- eller riksplan. Det har hele tiden vært nedfelt

⁷⁸Bardu, Berg, Dyrøy, Lenvik, Målselv, Sørreisa, Torsken og Tranøy. Fra 2020 etableres Senja kommune (Lenvik, Torsken, Tranøy, Berg). Samtidig kommer Salangen med i Midt-Troms Regionråd.

i vedtektene at samarbeidet skal bygge på likeverdighet, åpenhet og gjensidig tillit.

Organisering og finansiering

Styringsstrukturen for samarbeidet består av tre ledd: Midt-Tromsregionet, regionrådet og administrativt råd. *Regionrådet* består av ordførerne, møtes seks ganger per år og er utøvende politisk organ for samarbeidet. Rådet har fastansatt en daglig leder. *Administrativt råd* (AR) er rådmennene og er styre for de enkelte samarbeidsenhetene og styringsgruppe for flere prosjekter. AR arbeider også med forskjellige samarbeidsløsninger mellom kommunene og er en arena for erfaringsutveksling og kunnskapsdeling i forhold til kommunenes virksomhet.

Finansieringen av regionrådets drift er basert på kommunale bidrag etter folketallet. Prosjektarbeid er basert på ulike typer ekstern finansiering.

Innsatsområder

Tjenester. Kommunene har samarbeidet om tjenester på en rekke områder som PPT, folkehelse/friluftsråd, pedagogisk senter, laboratorier, legevakt, jordmor, fysioterapi, krisesenter, medisinsk senter, rusforebygging, arbeid, kriminalitetsforebygging, kirke, bibliotek, museum, brannvern, oljevern, avfall m.m.

Faglige nettverk. Kommunene har etablert en rekke samarbeids- og fagfora mellom ansatte i kommunene innen ikt, økonomi, landbruk, næringsutvikling, teknisk, barnevern, geriatri, personal). For spesielle oppgaver er det opprettet interkommunale samarbeidsgrupper.

Strategisk samfunns- og næringsutvikling. De senere årene har arbeidet med strategisk samfunns- og næringsutvikling blitt klart styrket, og er det feltet som man vil gi høy prioritet framover. Arbeidet på feltet ble stimulert av deltakelsen i byregionprogrammet og resultatene derfra. Flere av kommunene er ellers aksjonærer i Næringshagen Midt-Troms AS, som er en distribuert næringshage med avtale med de fleste kommunene i regionen om å ivareta førstelinjetjeneste for gründere og bedrifter med vekstambisjoner.

Midt-Troms deltok i Utviklingsprogrammet for byregioner (KMD 2013-18). Noen satsinger i deres utviklingsprosjekt var:

1. Å utvikle en felles regional næringsplan for Midt-Troms
2. Utvikle regionale rekrutteringstiltak
3. Felles kommunestyremøter for alle åtte kommunene

Regional næringsplan gjennom samarbeid mellom kommunene ble utviklet i Midt-Troms for første gang. Alle kommunene gjorde i 2018 også positive vedtak om iverksetting av planen. Det ble utviklet i samarbeid mellom kommunene, næringsliv, kunnskaps- og innovasjonsmiljø og sivilsamfunn. Målet har vært å forene kreftene i alle kommunene for å legge til rette for å ta ut potensialer for vekst innenfor tre prioriterte felt: sjømat, reiseliv og forsvarsrelatert virksomhet. Det er også et mål med planen å styrke Midt-Troms som attraktiv region og integrert bo- og arbeidsmarked. Man legger opp til nært samspill med fylkeskommune og sentrale myndigheter.

Det har blitt etablert mange arbeidsplasser i Midt-Troms de senere årene. Dette skyldes flere faktorer men det kommunale samarbeidet skal ha blitt verdsatt av næringsaktører og antakelig bidratt til noe styrket næringsattraktivitet⁷⁹.

Regionale rekrutteringstiltak. Kommunene har store utfordringer med rekruttering av unge mennesker som vil bo og jobbe i regionen. Derfor startet man et langsiktig arbeid med flere tiltak rettet mot unge (møter med studenter på Arbeidslivsdagene UiT, utarbeide videoer for å rekruttere flere unge til grønn og blå sektor m.m.)

Felles kommunestyremøter. To felles kommunestyremøter (2017 og 2018) er gjennomførte, dvs. i forkant av oppstart med regional næringsplan og det andre ved ferdigstilling av regional næringsplan. Begge møtene fikk stor oppmerksomhet og omtale i media.

Ifølge utviklingsprosjektets egen sluttevalueringen har kommunene «hatt stor nytte av å delta i programmet. Mange av tiltakene ville ikke vært gjennomført uten programmet. Alle næringsetableringene hadde ikke funnet sted uten at man fikk utviklet et sterkt samarbeid og regional tillit gjennom programmet. Internt i regionen har det vært avgjørende å bygge tillit og sterkere samhandling, både politisk og administrativ, men også næringsmessig. Eksternt har det hatt stor betydning å gjøre sterkere koblinger til andre regioner, ikke minst i eget fylke, men også ut over Troms. ByR-deltakelsen har styrket den regionale tenkning blant aktørene i de ulike kommunene som i større grad betrakter regionen som en felles enhet» (iflg. sluttrapport/KDU).

Oppsummering

Det er forholdsvis lange tradisjoner med kommuneregionalt samarbeid i Midt-Troms. Inntil få år siden handlet dette mest om samarbeid og erfaringsnettverk knyttet til administrative oppgaver og enkelte helse- og sosialtjenester. De senere årene har regionrådet lagt klart økende vekt på politisk og strategisk samarbeid om nærings- og samfunnsutviklingen i regionen. Her var også deltakelsen i byregionprogrammet en inspirator og kunnskapskilde for dette arbeidet. Strategiske samfunns- og næringsutvikling skal være et hovedfokus for rådets arbeid framover, både med hensyn til å styrke regionens egen utviklingsevne men også for å utvikle regionens posisjon tydeligere i det nye større fylket og i kommunenes samhandling med fylkeskommunen.

⁷⁹En mulig indikasjon er følgende sitatet fra et brev fra et nyere trøndersk oppdrettsforetak som ble sendt til ByR-prosjektleder etter at de hadde besluttet å lokalisere sin nye enhet i Midt-Troms (kilde: prosjektets sluttrapport til KMD/KDU): "Det er allerede kjent at valget vil gå i retning av Midt-Troms. For foretak (anonymisert her) har det vært gledelig å registrere det brede og positive samarbeid om næringsutvikling i denne regionen. I vår vurdering er det lagt sterk positiv vekt på at de åtte kommunene, og deres respektive ordførere, i fellesskap har gått sammen og argumentert for Midt-Troms som regionen som et velegnet etableringssted, uavhengig av kommunegrensene. For et selskap som vårt, og med en industriell satsing i dette omfang, er derfor samarbeidet om næringsutvikling som Midt-Troms regionråd representerer, et viktig og positivt signal for oss om at dette er en region vi ønsker å satse på, som ledd i en enda bredere regional satsing som omfatter både Troms og Finnmark."

5.4.2 Namdalen

Namdalen Regionråd (Trøndelag) ble nylig etablert av 14 kommuner med i alt 37.807 innbyggere (2019, +2,0% 2010-19) og store arealer (13.018 km²). Foruten bykommunen Namsos (13.115 innbyggere) inngår 13 mindre land- og kystkommuner⁸⁰ (500-5.000 innbyggere) med ulik utvikling. Området omfatter 6 bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA 2020).

Historikk - og nytt regionråd på offensiven

Namdalen regionråd ble først etablert i 2018 av de 14 kommunene. Det har tidligere ikke vært noe samarbeid mellom alle disse kommunene, men i deler av området har flere kommuner lenge hatt IKS-samarbeid knyttet til forvaltning og enkelte tjenester og inngått i tre ulike regionale samarbeid. Samarbeid om strategisk utviklingsarbeid har imidlertid utviklet seg over noen av de siste årene mellom de 14 kommunene. Det startet i 2008-09 da ordførerne i Namdalen etablerte et uformelt samarbeidsorgan, som i 2012 ble til en formalisert samarbeidsavtale. Man utarbeidet en felles samferdselsstrategi og etablerte deretter samarbeidskomiteer på flere områder (velferd, næring, kompetanse, FoU/innovasjon). I 2013 ble egen prosjektleder ansatt for samferdselsprosjektet, og like etter prosjekt for «Namdalen i lag». Deretter ble man med i den nasjonale Utviklingsprogrammet for byregioner (KMD – 2014-18) med et eget utviklingsprosjekt som ble koplet opp til mål, strategier og oppgaver i «Namdalen i lag»-prosjektet.

Gjennom byregionprosjektet arbeidet man mye med å styrke tillit og samarbeidskulturen mellom ordførerne, og som, dannet et avgjørende grunnlag for ønsket om og evne til rask etablering av det nye felles regionrådet for hele Namdalen. Kommunene besluttet å etablere Namdalen Regionråd fra 1.1. 2018 og samtidig legge ned tre mindre regionale samarbeid i området.

Formålet

Rådets formål er å 1) arbeide for at Namdalen er et godt sted å leve og attraktivt for næringsliv og besøkende, 2) å gi Namdalen kraft ved at kommunene opptrer med en stemme og fremmer regionens interesser utad i viktige saker, 3) styrke samarbeidet om tiltak og utviklingsområder som gir større effekt enn om kommunene driver hver for seg, 4) være en aktiv regional pådriver for samfunnsutviklingen og bindeledd mellom politikk, næringsliv, og andre regionale og statlige styringsorgan.

Organisering og finansiering

Regionrådet er et formalisert samarbeid mellom kommunene etter Kommune-loven § 27. Rådet er sammensatt av ordførere i kommunene med varaordførerne som vararepresentanter. Rådmennene har møte-, tale- og forslagsrett. Namdalstinget er rådets øverste organ, og består av alle

⁸⁰Namsos, Flatanger, Fosnes, Grong, Høylandet, Leka, Lierne, Namdalseid, Namsskogan, Nærøy, Osen, Overhalla, Røyrvik, og Vikna. Fra 1.1.2020 blir Namsos, Fosnes, og Namdalseid til Namsos kommune. Disse tre og Overhalla kommuner er til da organisert i Midtre Namdal samkommune. Nærøy og Vikna blir tvangssammenslått fra samme dato, og får navnet Nærøysund kommune.

formannskapene i deltagerkommunene. De samles 1-2 ganger i året og er regionrådets årsmøte. Her behandles budsjett, regnskap, Namdalsstrategi og handlingsplan, og eventuelle andre overordna saker. Rådet har mulighet til å dele i ordfører- og rådmannsmøter. Felles kommunestyremøte for alle kommunen gjennomføres en til to ganger i en valgperiode. Rådets administrasjon består av daglig leder og prosjektmedarbeider med kontorsted hos vertskommunen Namsos. Namdalsstrategien 2018-2025 er utarbeidet og er arbeidsdokumentet til regionrådet og inneholder også årlige handlingsplaner.

Fylkeskommune, fylkesmann og KS har kontaktpersoner med observasjons- og talerett på regionrådets møter. Fylkeskommunen har også enkelte dialogmøter med Namdalen Regionråd, nå nylig i forbindelse med høringsarbeid knyttet til fylkets strategier og planer innen samferdsel, kompetanse, kultur og arealbruk. Trøndelag fylkeskommune anser det som fordelaktig å forholde seg til regionrådene framfor 40 enkeltkommuner i slike prosesser.

Kommunene finansiere regionrådets drift og administrasjon (30% fast takst, 70% etter folketall). Ekstern finansiering brukes til prosjekter foruten noe egenandel fra regionrådets utviklingsfond. Regionrådet mottar ikke noe basismidler fra fylkeskommunen.

Innsatsområder

Regionrådet fikk utarbeidet og vedtatt «Strategi for Namdalen 2018-2025 – en sterk og attraktiv region i Trøndelag». Der skisseres mål, innsatser og tiltak på følgende områder:

- politisk samhandling og nettverksbygging
- infrastruktur
- helsetjenester og folkehelse
- verdiskaping og arbeidsplasser
- kompetanse og arbeidsliv
- historie, kultur og identitet

Rådet har etablert komiteer som arbeider med saker og kontaktpunkt med eksterne aktører/institusjoner på de samme områdene nevnt over. Innen fokusområdet «verdiskaping og arbeidsplasser» har rådet vært sentral i arbeid med å utvikle regionale utviklingsprosjekter innen bioøkonomi, skog, mat, reiseliv, mineralvirksomhet, veiforbedring Vikna-Grong («Laksveg Nord»). Videre har det vært arbeid med å styrke samarbeid næringsliv og utdanningsinstitusjoner, utvikle utdanningstilbudet for bedre tilpasning til regionale behov i arbeids- og næringsliv. Med utgangspunkt i Namdalens fragmenterte nærings- og innovasjonsapparat har man begynt å arbeide med hvordan kommunene kan bidra til å samordne dette bedre, kartlegge behov for å utvikle et næringsnettverk samt vurdere om man skal arbeide sammen med konseptet «Næringsvennlig region» (IN) m.m.

Oppsummering

Namdalregionen dekker et stort geografisk område bestående av bykommunen Namsos omgitt av mange små kyst- og innlands-kommuner. Det nye regionrådet er en «fusjon» av tre tidligere mindre samarbeid i ulike deler av området. Mye av

grunnlaget har vært en økende erkjennelse av behovet for tettere regionalpolitisk utviklingssamarbeid for å styrke egen utviklingskraft og fellesinteresser utad i forhold til fylkeskommunale og statlige myndigheter og omgivelser ellers. Både Utviklingsprogram for byregioner (KMD) og kommune- og regionreformene har også bidratt til sette fart på etableringen av regionrådet for Namdalen.

Gjennom regionrådet vil Namdalsregionen sette seg tydeligere på kartet ved å tale med en stemme i viktige saker for området. Ordførerne har hyppig samlet seg om uttalelser og innspill i saker av regional betydning. Det hevdes å ha vokst fram en sterkere samarbeidskultur ved at ordførerne nå strekker seg langt for å oppnå enighet og stå samlet utad. Det skal være utviklet et bedre klima for å løfte fram og gi støtte i saker som gagnar andre kommuner enn bare egen kommune. De senere års utvikling av samhandlingsvilje og økt tillit mellom ordførerne skal ha vært avgjørende for at etableringen av det nye store regionråd for hele Namdalen ble gjennomført raskt og uten konflikter. Ved etablering av rådet er samarbeidet mellom alle kommunene i Namdalen formalisert og forsterket. Rådmennene har også for første gang etablert sitt eget forum som dekker hele Namdalen, og vil bruke dette til å samhandle om forvaltning, tjenester og utvikling av fagnettverk for læring, erfaringsutveksling og kunnskapsinnhenting.

5.4.3 Sogn

Sogn regionråd er et samarbeidsorgan for 9 kommuner⁸¹ i Indre Sogn (32.919 innbyggere 2019, +2,7% 2010-19) (9.587 km²). Sogndal er største kommune (8.191 innbyggere) med regionsenteret og en sterk befolkningsvekst. De andre kommunene er mindre (1.279-5.245 innbyggere) flere preges av befolkningsnedgang. Kommunene består 4 BA-regioner (BA2020) med Sogndal-BA som klart størst.

Historikk

Sogn regionråd med formelt etablert i 1992 og fikk fra 1995 fast daglig leder. Rådets aktivitet har økt markant de siste 7-8 årene særlig knyttet til regionalt utviklingsarbeid. Rådet er per i dag tre faste stillinger.

Formål

Rådet er en felles utviklingsaktør og arena for å sikre og utvikle rammevilkårene for bosetting og næringsliv i regionen. Rådet er først og fremst et politisk organ for regional utvikling og skal være synlig som regional utviklingsaktør. Organet skal være en aktiv pådriver for å få gjennomslag hos styresmaktene i saker som er særlig viktig for regionen. Slik vil kommunene sikra felles regionale prioriteringer og større gjennomslagskraft enn hver for seg. Regionråd fungerer også som base for definerte prosjekt og har som mål å samordne og forenkle oppgaver for eierne.

⁸¹Sogndal, Balestrand, Leikanger, Vik, Aurland, Høyanger, Luster, Lærdal og Årdal. Fra 2020 blir Sogndal, Balestrand og Leikanger en kommune.

Organisering og finansiering

Regionråd er et interkommunalt selskap med hjemmel i kommunelova § 27.

Rådsleder er en av ordførerne og ellers sitter øvrige ordførere i rådet. Rådet har 6 møter i året.

Regionrådet tar hånd om søknader om prosjektstøtte som blir fremma av medlemmer i rådet. Kriterier for støtte er blant annet at prosjektet må omhandle tiltak innen regionrådets prioriterte felt (Regional utviklingsplan), være støttet av kommunal planlegging og aktuelt for de fleste av rådets medlemskommuner.

Politiske arbeidsgrupper er etablert innen helse, næring og samferdsel. Her sitter rådsmedlemmer (ordførere) og daglig leder er sekretær. Gruppene har ikke vedtaksmyndighet men tar initiativ til tiltak og prosjekter, forberedelse av saker for regionrådet, påvirke beslutningstakere samt gi uttalelser. Sakene skal være forankra og vedtatt i regionrådet før iverksetting.

Rådmannsgruppen i Sogn regionråd utvikler samarbeidet om kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon i regionen.

Næringsnettverket er etablert av næringssjefene og leder av næringsselskapene som arena for å utveksle erfaring og informasjon, kunnskap og kompetanse, lærings- og utviklingsarena, initiere prosjekt og samhandle med eksterne aktører.

Rådets drift er finansiert av medlemsavgift fra kommunene pluss et mindre beløp fra fylkeskommunen. Prosjekter finansieres både av ekstern finansiering fra ulike kilder og noe fra kommunene.

Regional utviklingsplan

Sogn regionråd har på vegne av kommunene utarbeidet sin andre region plan (2017-2020, den første var 2013-16). Planen er et styringsdokument for satsingene i rådet til 2020 og et verktøy for rådets arbeid med å utvikle regionen. Det skal være en sammen-heng mellom regionrådets plan og kommunenes planar (samfunnsdel av kommuneplan og næringsplan). I planprosessen har sammenhengen blitt drøftet og planene vært grunnlag for å vurdere hvilke satsinger som bør prioriteres i regionalplanen. Samfunnsdelen av kommuneplan og næringsplaner varierer med hensyn til mål og strategier. Kommunene har også et ansvar for å skape sammenheng mellom regionalplanen og egne planar. Planen har fokus på områder som sterkest bidrar til å nå målet til Sogn regionråd, som regionrådet har virkemiddel på og som rådet kan påvirke. Planen er todelt med en fireårig strategidel og en årlig handlingsdel som konkretiserer strategien og blir rullert hvert år.

Satsingsområder og prosjekter

Regionrådet har blinka ut følgende fire satsingsområder for sitt arbeid:

- attraktiv boregion
- kompetanse
- næringsutvikling
- samferdsel

Regionrådet har initiert og støttet flere prosjekter og tiltak på disse områdene, som bl.a.:

Friluftsråd (2011). Et forprosjekt om mulig interkommunalt friluftsråd, men kommunen kom til at de ikke ønsket å etablere dette.

Reiselivsorganisering i Sogn (2011-13). Rådet initierte arbeidet og støtte prosjekt med å etablere et regionalt reisemålsselskap i Sogn. Målet med prosjektet var å styrke samarbeidet om reiselivsutviklinga og økt lønnsomhet i reiselivet i Sogn. I 2013 ble selskapet Visit Sognefjord etablert.

Kommunereformen i Sogn (2014-15). Kommunene i regionråd vedtok i 2014 å delta i felles utredning om ulike kommunestruktur-alternativer.

Sogn som bærekraftig reisemål (2018-19). Visit Sognefjord gjennomfører prosjektet for masterplan og bærekraftmerking av reisemålet Sogn.

Klimatilpassing som miljøteknologisatsing i Sogn (2018-19). Vestlandsforskning utreder forslag til nye miljøteknologiske løsninger både for økt robusthet ved klimaendringer og nye næringsmuligheter)

Entreprenøriell verktøykasse (pågår). Pilotprosjekt i regi av Sogn regionråd og Ungt Entreprenørskap.

Boligutvikling i Sogn (2017-19). Kommunene samarbeider om bustadutvikling i Sogn for å trekke til seg flere innbyggere, og tilpasse boligtilbudet til økt mangfold i befolkningen.

Kompetanseheving og -tilbud. Regionrådet har også etablert en partnerskapsavtale med NHO, LO, kommunene for å øke lærlingeplasser i Sogn og avtalen inneholder flere konkrete tiltak for å nå felles mål. Gjennom avtalen samordner partene innsatsen slik at man får flere lærlingeplasser i regionen og rekrutterer relevant fagarbeider-kompetanse til arbeids- og næringsliv i regionen.

Oppsummering

Regionrådet for Sogn har utformet en regionalplan som har blinket ut noe fire strategiske innsatsområder som har høye relevans for deltakende kommuner. Planen gjelder for fire år av gangen og følges opp med årlige handlingsplaner. Gjennom godt forankret prosess i alle kommunene har planen blitt utviklet, vedtatt i alle kommunene og er under iverksetting. Samarbeidet har vært vellykket blant annet på grunn av et godt forankret prosessen i utarbeidelsen av det felles regionale kunnskapsgrunnlaget og plan med strategier, som har pekt på felles utfordringer for alle kommunene og relevante samarbeidsfelt for alle kommunene. Det har bidratt til å øke erkjennelsen om at alle kommunene tjener på at man står sammen. Regionrådet i Sogn har også initiert viktige og interessante samarbeidsprosjekter knyttet til bærekraftig reiseliv og grønn næringsvekst relatert til miljøteknologi for klimatilpasning.

5.4.4 Vest-Telemark

Vest-Telemarkrådet består av 6 kommuner⁸² i Vest-Telemark. Regionen har 14.050 innbyggere (2019, -1,4% 2010-19) og er arealmessig stort (6.819 km²). De seks kommunene er små (1.286-3.723 innbyggere) og utvikler seg noe ulikt (Vinje er eneste med vekst i folketall). Kommunene danner 4 bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA 2020).

Historikk

Vest-Telemarkrådet ble stiftet i 1993 som et interkommunalt samarbeidsorgan mellom de seks kommunene (dvs. selvstendig juridisk virksomhet innenfor kommunelova § 27). Rådet har gjennom årene utviklet til et viktig distriktpolitisk samarbeidsorgan for kommunene i Vest-Telemark.

Formål

Rådet skal bidra til at Vest-Telemark skal være en levende region der opparbeidet identitet og kultur blir videreført sammen med innovasjon og nyskaping. Gjennom samhandling over kommunegrenser vil man gjøre regionen attraktiv for bosetting, arbeid og opplevelse. Rådets har hatt en sentral rolle med å legge til rette for inter-kommunalt samarbeid og finne felles løsninger med bedre tjenester til innbyggerne. Rådet arbeider ellers med å fremme regionens fellesinteresser og -styrke overfor omgivelser, fylkeskommunale og nasjonale myndigheter og organer. Ellers arbeider rådet også mer utviklingsstrategiske saker.

Organisering og finansiering

Regionrådet består av ordførere og rådmenn i de seks kommunene. Sammen med *regionrådslederen* står disse for den daglige driften samarbeidet. Rådets arbeidsutvalg utarbeider *budsjett* hvert år og forslag til *arbeidsprogram* annet hvert år. Forslagene legges fram for Vest-Telemarktinget til godkjenning, og rådet drifter samarbeidet etter de retningslinjene som Vest-Telemarktinget vedtar. Tinget er det høyeste organet i det formelle samarbeidet og samles to ganger i året for å vedta arbeidsprogram og budsjett. Tinget velger leder og nestleder i rådet for to år av gangen. Rådet har normalt åtte møter i året inkludert to møter i Vest-Telemarktinget. Møtene i Vest-Telemarkrådet er åpne for allmennheten.

Finansieringen av driften er delt mellom kommunene og Telemark Utviklingsfond (TUF)⁸³(50%). Rådets driftsbudsjett var på kr 4.6 mill.kr. (2018). Aktivitet utover ordinært budsjett er prosjektbasert og finansieres av eksterne kilder. Totalt var budsjettet på 9,1 mill.kr i 2018.

Innsatsområder

Rådets arbeidsprogram (2016-17) har som visjon at Vest-Telemark skal være en levende region der opparbeidet identitet og kultur blir videreført sammen med

⁸²Fyresdal, Kviteseid, Nissedal, Seljord, Tokke og Vinje.

⁸³Telemark Utviklingsfond forvalter midler knyttet til det årlige overskuddet fra fylkeskommunal konsesjonskraft fra de åtte kommunene Fyresdal, Hjartdal, Kviteseid, Nissedal, Seljord, Tinn, Tokke og Vinje. Fondet skal bidra til å skape og underbygge en langsiktig og positiv utvikling i det området som pr 09.12.13 utgjør Telemark fylke, med særlig vekt på næringssvake kommuner og kommuner med folketallsnedgang. Fondet bidrar til tiltak innen næringsutvikling, bo- og besøksattraktivitet.

innovasjon og nyskaping. Gjennom samhandling over kommunegrenser vil man gjøre regionen attraktiv for bosetting, arbeid og opplevelse. Programmet har følgende sentrale mål og tiltaksområder:

- Opprettholde og øke folketall og bosetting i hele regionen
- Styrke regional fellesskapsfølelse og identitet
- Videreutvikle etablert næringsliv og få flere nyetableringer
- Sikre god infrastruktur i og gjennom Vest-Telemark

Når det gjelder *næringsutvikling* spesielt arbeides det spesielt med tiltak innen:

- Å bedre tilgangen på risikokapital.
- Tilrettelegge for næringsutvikling basert på lokale ressurser
- Styrke og utvikle nærings- og rådgjevningsapparatet.
- Tilrettelegge for samhandlingstiltak og næringsklynger for nyskaping og nyetableringer.
- Opprettholde og utvikle kompetansemiljø i regionen.
- Videreutvikle regional etablerertjeneste, styrke samarbeidet mellom næringshagene etc.

Vest-Telemark deltok i Utviklingsprogrammet for byregioner (KMD 2013-18), etter at KMD ga åpning for at også regioner uten en by kunne delta. I ByR-prosjektet hadde Vest-Telemark flere delprosjekter innen bl.a. bostedattraktivitet, samarbeidsnettverk og læring mellom kommunal næringsjefer. Det ble også utarbeidet en felles analyse av næringshage- og kontormiljøene i Vest-Telemark og forslag til et tettere samarbeid om felles strategier mellom dem.

På grunn lag av resultatene der har VTR etter prosjektslutt hatt fokus på oppfølginger videre på følgende områder:

- *Felles Strategisk Næringsplan* for Vest-Telemark. Om ikke en komplett SNP, så et overordnet strategisk samarbeid på næring i Vest-Telemark.
- *Styrke arbeid for en reell felles bo- og arbeidsregion* gjennom å synliggjøre regionen/næringshagemiljø/ kontorfellesskap.
- *Utvikle felles markedsføringsverktøy* for næringsareal og videreutvikling av *samløkaliseringsarenaer*.
- *Utarbeide en masterplan for reiseliv*. Utarbeide strategi- og utviklingsplan..

Oppsummering

I Vest-Telemark er det lange tradisjoner for samarbeid mellom kommunene for å bedre tjenestene og å samordne fellesinteresser overfor fylkeskommune, stat og omgivelser. Rådet har i noen økende grad arbeidet med mer politiske utviklingsstrategiske tiltak innen nærings- og samfunnsutvikling. I rådet har man sett at gode samarbeidsorgan og sterke talspersoner som ivaretar disse distriktenes interesser, er viktig i en tid med sterkere sentralisering av folk og tjenester. Samarbeid i rådet skal ha bidratt til økt samhold og sterkere felles identitet mellom kommunene, økt styrke i forhandlinger og søknader overfor fylkeskommune/stat, lettere å enes om vanskelige saker (lokaliseringsspørsmål), økt tillit og vilje til å finne samarbeidsordninger og grunnlag for felles

investeringer i infrastruktur (eks. bredbånd). Dette mener man samlet bedrer grunnlaget for bosetting, næringsutvikling og nyskaping i regionen på sikt.

5.4.5 Gjøvikområdet

Regionrådet for Gjøvikregionen består av 5 kommuner i Oppland med 71.302 innbyggere (2019, +4,0 2010-19) (3168 km²). Størst er bykommunen Gjøvik (30.000) mens de øvrige er forholdsvis små kommuner (5.700-14.800)⁸⁴. Det er sterkest vekst i Gjøvikområdet, mens utviklingen ellers er svakere i de øvrige kommunene. kommunen tilhører samme bo- og arbeidsmarkedsregion med senter i bykommunene Gjøvik/Vestre Toten og tre mindre landkommuner rundt. Dette gjenspeiles også næringsstrukturene med høy andel industri og tjenesteyting i bykommunene mens omlandskommunene har en større andel primærnæringer.

Historikk

Regionrådet for Gjøvikregionen ble formelt etablert i 2006 og fra 2008 fikk egen ansatt regionrådsjef. I 2013 ble Næringsrådet for Gjøvikregionen etablert, som ble til Gjøvikregionen Utvikling (GU). GU er sekretariatet for Regionrådet, og har ellers som sitt hovedmål å ivareta og utvikle næringslivet i regionen. I forbindelse med etableringen av Gjøvikregionen Utvikling ble også mye av førstelinjetjenestene for næringslivet i kommunene opprinnelig samlet under ett apparat i organisasjonen. Dette ble imidlertid reversert i 2016 da kommunene tok tilbake førstelinjetjenestene, mens GU skulle ta ansvaret for de mer overordnede utviklingsoppgavene i regionen.

Formål

Det overordnede målet er å skape gode levekår og utviklings-muligheter for de som bor og har virksomhet i regionen. Rådet arbeider med saker av felles interesse for kommunene og er et samarbeidsorgan for utvikling av regionale strategier og planer og med å fremme regionens interesser overfor fylkeskommune og statlige organer. Rådet samordner utviklings- og utredningsarbeid som er av felles interesse for kommunene og får lagt fram årlige handlings-planer som rådet vedtar. Rådet gir også uttalelser i saker som er viktige for regionen og skal være en pådriver i utvikling av Gjøvikregionen ved å gi aktive innspill, fremme saker som kan settes på dagsorden, samt gjennom å vedta rammer for ressursbruk og prioriteringer på et overordnet plan. Den enkelte kommune har ansvaret for å holde kommunestyret orientert om arbeidet i rådet.

Organisering og finansiering

Rådet er et politisk samarbeidsorgan for kommunene og fylkeskommunen med 3 folkevalgte fra hver kommune (15 i alt) inkludert ordførere, samt 2 fylkespolitikere fra administrasjon. Regionrådets ledes av en av ordførerne for ett år om gangen, og ledes administrativt av regionkoordinator på Gjøvik. Rådsmennene i de fem kommunene møter i rådet med samme rettigheter som i kommunestyrene. Rådet er beslutningsorgan for partnerskaps-avtalen med fylkeskommunens, og som også kan delta med to politiske representanter på møter.

⁸⁴Østre Toten, Vestre Toten, Nordre Land og Søndre Land.

Oppland fylkeskommune og kommunene har hatt partnerskapsavtaler for delregionene samt grunnfinansiering av regionrådene. Fylkeskommunen delegerte en del utviklingsmidler til regionrådet i henhold til en fireårig utviklingsplan (Strategisk plan for Gjøvik-regionen) og årlige handlingsplaner. Med reduserte utviklingsmidler fra staten til fylkeskommunene over noen år har potten også minnet til regionrådene i fylket. Det er noe uavklart hva som vil skje med dette med den nye fylkeskommunen Innlandet⁸⁵, men signaler tyder på at ordningen bortfaller.

Innsatsområder

Det politiske samarbeidet mellom kommunene og Oppland fylkeskommunene har blant handlet om å:

- Synliggjøre Gjøvikregionens muligheter overfor næringsliv og etablerere
- Skape en arena og møteplass for politikere og administrasjon i de 5 kommunene
- Bedre tjenestetilbud ved mer effektiv bruk av kommunenes ressurser for å utnytte stordriftsfordeler, økt samarbeid mellom kommuner for å styrke fagmiljøer, redusere sårbarheter og styrke rekrutteringen av kvalifisert arbeidskraft.
- Styrke kommunene i regionen overfor statlige og fylkeskommunale myndigheter
- Partnerskapsavtale mellom OFK og regionrådet pålegger partene å samarbeide om regionale utviklingstiltak for regionen.

Gjøvikregionen Utvikling (GU) er sekretariatet for Regionrådet. GU har som mål om å ivareta og utvikle næringslivet i regionen, være et kontakt- og kommunikasjonsorgan for næringslivet i kommunene, fremme samarbeidet mellom næringsinteressene i regionen og mellom næringslivet og kommunene m.m. GU arbeider blant annet med;

- Rådgiving og bistand til nye og etablerte bedrifter.
- Tilpasning av kompetanse- og utdanningstilbud
- Styrke bostedsattraktivitet, profilering og markedsføring
- Bedriftsnettverk (koble bedrifter i nettverk og klynger)
- Brobygger mellom bedrift og kommune (utbyggings-spørsmål, kommuners kompetanse om lokale bedrifter).
- Bedre rammevilkår (påvirke sentrale myndigheter ift. utviklingsbetingelser, infrastruktur, arbeidsplasser og bosetting).

Gjøvikregionen Utvikling har de senere årene arbeidet med næringsorientert prosjekter knyttet til regional strategi for bioøkonomi, innovasjon og verdiskaping i opplevelsesnæringer, utvikle Campus Gjøvik Boost som en nettverks- og innovasjonsarena.

⁸⁵Hedmark fylkeskommune har ikke hatt samme tradisjon som Oppland fylkeskommune med å fordele regionale utviklingsmidler til regionråd koplet opp til konkrete utviklingsplaner og strategier.

Gjøvikregion deltok også i Utviklingsprogrammet for byregioner (KMD 2013-18) med eget utviklingsprosjekt. Målet med utviklingsprosjektet var særlig å bidra til arbeidsplassvekst i regionen gjennom 1) å forbedre samhandling på tvers av kommuner, aktører i virkemiddelapparatet og næringslivet, 2) utvikle tydelig, langsiktig regional næringspolitikk, og 3) styrke felles tilretteleggingsarbeid knyttet til logistikk, samferdsel, kompetanse, kommunikasjon etc.

I følge prosjektets sluttevaluering bidro prosjektet til å styrke satsingen på arbeidsplassutvikling gjennom å utvikle en felles næringsstrategi for regionen, øke tilliten, kunnskapsdeling og bevissthet om muligheter for arbeidsplassutvikling i regionen, nye samarbeid og arenaer mellom kommunene, næringsliv og kompetansemiljøene samt bedre prioritering av regionale satsinger. Å skape arenaer, styrke samhandling og drive nettverksbygging stor sentralt samt bedre samordningen av planer og strategier mellom kommuner og aktører slik at de henger bedre sammen. Prosjektet skal ha vært en katalysator og pådriver for vekst og utvikling i regionen. Samarbeidsmåter og arenaer blir videreført etter prosjektslutt og der vil arbeidet med å involvere næringsliv, kompetansemiljøer og kommunene i planarbeid og utvikling av regionalt innovasjonssystem stå sentralt.

Oppsummering

Gjøvikregionen og samarbeidet der har hatt en fordel av lenge å være en funksjonelt integrert bo- og arbeidsmarkeds-region. Samhandlingen mellom kommune, næringsliv og kunnskapsmiljø har også hatt fordeler av at man i regionen lenge har hatt et nærings- og kunnskapsmiljø som har sett verdien av regionalt samarbeid. Det regionale samarbeidet har vært viktig for å styrke omstillings- og utviklingsarbeidet man har hatt i flere av kommunene i regionen det siste tiåret, og som ser ut til å ha gitt gode resultater og samarbeidserfaringer så langt. Det regionale utviklingssamarbeidet utvikles og følges aktivt opp i tiden framover.

5.4.6 Fellestrekk og ulikheter

De fem regionrådene har til felles at de er etablerte nærliggende kommuner med i regioner preget av en *samhørigheten* i form av felles identitet og samarbeidstradisjoner, men varierende grad av bo- og arbeidsmarkedsintegrasjon. Rådene er etablert både for å styrke enkelte kommunale tjenester (administrasjon, VAR, enkelte helse/sosialtjenester) men også kommunenes utviklingskapasitet og felles interesser overfor omverden. De senere årene har det regionalpolitiske og utviklingsstrategiske arbeidet blitt viktigere. Sentrale *arbeidsområder* på feltet er knyttet til:

- samferdsel,
- bostedsattraktivitet⁸⁶
- næringsutvikling og attraktivitet⁸⁷
- bedre tilpasset utdannings- og kompetansetilbud

⁸⁶Boligtilbud for ulike grupper, integrering m.m.

⁸⁷Planer, strategier og utviklingsarbeider for bærekraftig reiseliv, grønn næringsvekst, bioøkonomi, sjømat, IKT-spredning m.m.

- bedre samhandling i næringsapparat og innovasjonssystem,
- rekrutteringsstrategier for unge under/etter utdanning
- omdømmesatsinger.

Arbeidet i de undersøkte regionrådene er inne i en god driv på det utviklingsstrategiske feltet. Driften finansieres i hovedsak av kommunene, mens støtten fra fylkeskommunene er blitt redusert. Hvordan dette blir framover er usikkert, og om det vil påvirke regionrådenes arbeid negativt. Når oppslutningen fra kommunene har vært såpass god i de undersøkte regionrådene, er det et tegn på at man vurderer dette som viktig for å styrke egen utviklingsevne og påvirke omgivelsene mer. I en tid med økende sentralisering av tjenester og folk til sentralt strøk, og iverksettingen av nye fylkes-strukturer, oppfattes kommuneregionalt samarbeid som viktig for flere distriktskommuner .

Noen *suksessfaktorer* for å få til et vellykket utviklingssamarbeid mellom kommuner som trekkes fram av informanter i de utvalgte regionrådene er knyttet til;

- utvikling av felles regionalt kunnskapsgrunnlag med strategier og planer gjennom involvering av alle kommuner og andre relevante aktører
- grunnlaget må peke på felles utfordringer og samarbeidsfelt som er til nytte for alle kommunene og bidrar til erkjennelsen om at alle vil tjene på at vi står sammen.
- sørg for god forankring i alle kommunene av prosess og utvikling av kunnskapsgrunnlag, strategier og planer
- planer og strategier for utvikling i regionen/kommunen må gjøres godt kjent også hos næringsliv og kompetansemiljøer
- tillitt og delingskultur viktig for å styrke samarbeidet på sikt

5.5 Oppsummering

Kapittelet har på grunnlag av tidligere studier belyst noen generelle egenskaper og erfaringer med kommuneregionalt samarbeid med særlig med fokus på nærings- og samfunnsutvikling. I tillegg er noen slike samarbeid fra fem ulike regionråd i distriktene konkret omtalt.

Selv om enkelte studier viser til at små distriktskommuner har varierende nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling, tyder andre studier på at slike samarbeid er av økende omfang og viktig for å styrke også små distriktskommuners utviklingskapasitet og fellesinteresser overfor sine omgivelser samt statlige og fylkeskommunale aktører. Regionale utviklingssamarbeid mellom kommuner erstatter ikke det behovet mange små distriktskommuner har for samtidig direkte kontakt og rådgiving fra statlige og fylkeskommunale virkemiddel- og innovasjonsaktører. Mye tyder på at egen utviklings- og innovasjonsevne blir viktigere for næringsutviklingen i distriktene framover. Da vil det ha betydning at flere kommuner samarbeider om å styrke felles utviklingskapasitet og attraktivitet der man har regionale fortrinn og muligheter. Noen faktorer som har bidratt til å lette samarbeidet om nærings- og samfunnsutvikling mellom en del kommuner i distriktene er nærmere omtalt i kapittelet.

6 Sammenfatning og drøftinger

I kapittelet trekker vi sammen trådene med utgangspunkt i noen sentrale momenter fra de foregående kapitlene før det hele avsluttes med noen kommentarer rundt perspektiver og utfordringer framover.

Utviklingstrekk og utfordringer

Økende globalisering, kunnskapsøkonomi og skjerpede miljøkrav, øker konkurranse- og omstillingspresset for alle regioner i landet. Storbyvekst, demografiske endringer, sentralisering innenfor offentlig tjenester samt større fylkeskommuner, skaper spesielle utfordringer for distriktene og nasjonale mål om balansert regional utvikling.

I perioden 2005-16 var imidlertid utviklingen i distriktene gunstig. Folketallet og sysselsettingen var i vekst i mange distrikts-kommuner, og langt flere enn i det foregående tiåret. Årsakene var stort aktivitetsnivå i mange distriktsnæringer, sterk vekst i kommunale velferdstjenester og høy arbeidsinnvandring.

Utsiktene framover tyder på større demografiske utfordringer. Redusert arbeidsinnvandring, aldrende befolkning og fallende fødselsrater vil kunne føre til befolkningsnedgang i mange flere distriktskommuner. Om (netto-) utflyttingen også fortsetter på samme nivået, eller øker, vil det forsterke nedgangen mange steder. Utfordringer med tilgang på nok arbeidskraft og kompetanse i næringsliv og offentlig sektor til samtidig kunne forsterkes flere steder. Andre steder vil ha større utfordringer med tilgang på nok arbeidsplasser og/eller nok attraktive jobber. Små kommuner med tynt næringsliv og svak integrasjon i større regionale arbeids-markeder vil være særlig utsatt som følge av slike utviklingstrekk.

Prosessene vil kunne utfordre mål om å regional balanse, opprettholdelse av bosetting og økt utnyttelse av verdiskapingspotensialet i distriktene. Utfordringene kan imidlertid møtes med en mer offensiv nasjonal nærings-, distrikts- og miljøpolitikk i kombinasjon med et mer aktivt utviklingsstrategisk arbeid i distriktskommuner og -regioner.

For distriktene vi evnen til å begrense utflyttingen og/eller styrke innflyttingen/tilbakeflyttingen av unge voksne bli viktigere. Dette handler blant annet om evne til å utvikle mer attraktive bosteder og/eller arbeidsplasser for ulike grupper. Det handler om å styrke kompetanseutvikling, innovasjon og nyetableringer av relaterte næringer til etablerte sterke næringer eller andre fortrinn innenfor rammen av en bærekraftig samfunnsutvikling. Dette øker kravene til distriktskommunenes og –regionenes utviklingskapasitet og samhandlingsevne.

Perspektiver på drivkrefter og strategier for å styrke distriktenes egen utviklingsevne

Foran ble ulike perspektiver på næringsutvikling i en lokal/regional kontekst belyst. Hovedgruppen av disse tilhører kategorien av «endogene» perspektiver på næringsutvikling og økonomisk vekst, og der følgende forhold ble omtalt som sentrale betingelser og drivere for næringsutvikling og utviklingsarbeid:

1. Områdespesifikke forutsetninger og fortrinn
2. Attraktivitetsfaktorer for befolkning, bedrifter og besøkende
3. Utviklingskapasitet, -kultur og -samarbeid innen samfunns- og næringsutvikling mellom:
4. Tilkopling til eksterne kunnskapsnettverk (regionalt, nasjonalt, internasjonalt)

Videre vil alt utviklingsarbeid på næringsfeltet i økende grad måtte legge til grunn at skal man understøtte en framtidsrettet næringsutvikling må den skje innenfor og bygge opp under en *bærekraftig* samfunnsutvikling i vid forstand. Dette gjelder både miljø- og klimahensyn, sosiale betingelser og økonomisk levedyktighet.

Når det gjelder de næringsorienterte *innovasjonsstrategier* i en region ble de foran i kapittel 3.1.4 knyttet til prinsipielt tre hovedspor :

1. Fornyelse innenfor etablerte sterke næringer og klynger.
2. Utvikling av nye nisjer og næringer med basis i regionale fortrinn.
3. Utvikling av nye næringer på nytt grunnlag.

For de fleste distriktskommuner og –regioner er det særlig nr. 2 som er relevant for tilretteleggingsarbeid for nyskaping med god forankring i lokale og regionale fortrinn.

Nasjonal politikk og virkemidler

I kapittel 4 ble faglige og politiske rasjoner bak nasjonal nærings- og distriktpolitikk omtalt samt betydningen av å kombinere dette med tilpasset regional utviklingspolitikk for å utnytte synergier og skape mervest basert på ulike områders fortrinn og muligheter. Både markeds- og systemsvikt er grunnlag for offentlig nærings- og innovasjonspolitik generelt og for at deler av politikken må være geografisk differensiert. I tillegg kommer regionalpolitiske mål om balansert utvikling gjennom å utløse verdiskapingspotensialer i hele landet. Strukturelle ulemper i mindre sentrale strøk forsterker markeds- og systemsvikt i distriktene, som derfor krever statlig ekstrainsats for å nå de overordnede regionalpolitiske målene. I tillegg kreves skreddersydd lokal og regional utviklingspolitikk for å utnytte ulike områders spesifikke fortrinn og potensialer.

Utviklingen i distriktene påvirkes av tunge samfunnsprosesser inkludert flere typer sektorpolitikk og samspillet mellom disse, som ofte virker i sentraliserende retning. *Regional- og distriktpolitikken* har eksplisitt til hensikt å bidra til regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet (St.meld.18, 2016-17). Innenfor den *brede* delen av denne politikken er differensiert arbeidsgiveravgift, kommunalt inntektssystem, landbruks-, fiskeri- og oppdrettspolitik, viktig for sysselsetting og bosetting i distriktene. Den *smale* delen av politikken (programkategori 13.50) er sammenliknet nominelt beskjedent, men av vesentlig betydning for å styrke bedrifters og næringsmiljøers innovasjons- og utviklingsevne, utvikling av servicetilbud og mer attraktive lokalsamfunn i distriktene. Hoveddelen av virkemidlene i regional- og distriktpolitikken er således innrettet for å styrke bedrifts-, nærings- og

sysselsettings-utvikling i distriktene. Direkte personrettede virkemidler for å styrke attraktivitet for bosetting er bare i bruk i tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark.

Evalueringer tyder på de sentrale virkemidlene som er rettet mot bedrifter og bedriftsutvikling (avgiftslettelse, lån/tilskudd til innovasjon/utvikling) også bidrar til å styrke sysselsettings-nivået i distriktene. I områder med personrettede tiltak bidrar disse til å styrke befolknings-utviklingen særlig blant personer med høgre utdanning. Støtten til lokalsamfunnsutvikling har ifølge evalueringene vært vanskeligere å dokumentere målbare effekter av, men at de kan ha viktige trivselsskapende effekter som bidrar til mer livskraftige lokalsamfunn på lengre sikt.

I Norge er det stort sett bred politisk oppslutning om viktigheten av å opprettholde bosetting i hele landet, at denne i hovedsak skal baseres på et lønnsomt næringsliv og at befolkningen skal ha tilgang til tilnærmet likeverdig tjenestetilbud. Det er imidlertid politisk uenighet om hvilken rolle og ansvar staten og offentlig politikk kan og skal ha for å oppnå dette kontra å overlate mer til markedet, lokale bedrifter og personlige valg.

Innenfor den brede regional- og distriktpolitikken har det også skjedd visse endringer de senere årene som har svekket grunnlegget for småskala-næringer i de minst sentrale distriktene (eks. som følge av endringer i landbruks- og fiskeripolitikken). De senere årene har ellers den statlige utviklingsstøtten innenfor til den smale politikken (programkat. 13.50) også blitt kraftig redusert. Samtidig er målstruktur og profil litt endret. Det er økt fokus på omstilling og et tydeligere mål-virkemiddel-skille mellom distrikter kontra regioner. Det er særlig kuttet i regionale utviklingsmidler til fylkeskommunene og under der igjen er tilskuddene særlig til lokalsamfunnsutvikling kraftig redusert. Regjeringen har i større grad valgt å prioritere generelle politikk knyttet til skattelettelse og samferdselstiltak samt enkelte nasjonale næringsrettede ordninger.

Offentlig aktører og samhandling på regionalt nivå

På regionalt nivå er ansvaret for politikken og virkemidlene delt mellom fylkeskommune, regionale statsinstitusjoner (IN, Siva, NFR) og kommunene. Regionale planer og strategier i regi av fylkeskommunene legger sammen med regionale partnerskap viktige føringer på bruken av de regionale utviklingsmidlene fra KMD (13.50). Utforming og iverksetting av en kunnskapsbasert utviklingspolitikk i ulike fylker og delregioner øker kravet til god samhandling mellom de ulike offentlige aktørene og andre aktører i næringsliv, kunnskapsinstitusjoner og sivilsamfunn.

Gjennom regionreformen er fylkeskommunene tildelt en sterkere kompetanse- og næringspolitisk utviklingsrolle. Større fylkeskommuner og flere kommuner i hvert fylke, aktualiserer samtidig behovet for å utvikle bedre dialogarenaer med regionråd eller kommuneregioner om utviklingsstrategiske tema og satsinger. Fylkenes indre heterogenitet og utviklingsdynamikk vil være vesentlig påvirket av delregionenes egenskaper og utvikling. Delregionene representerer ofte funksjonelle regioner der samfunns- og næringsutviklingen er tett integrert på tvers av flere kommunegrenser. Dette er viktige geografiske enheter å trekke

med i det strategiske arbeidet med samfunns- og næringsutvikling på fylkes- og kommunenivåene.

Sammenhengen mellom samfunns- og næringsutviklingen i et område er tett integrert på kommunalt og kommuneregionalt nivå. I mindre sentrale distrikter er her tiltak for å styrke bostedsattraktivitet ofte viktig ikke bare for å opprettholde folketall og livskraftig lokalsamfunn, men også for næringsutvikling og nyskaping.

Kommuner har i utgangspunktet gode muligheter til å påvirke deler av næringsutviklingen lokalt. Både gjennom samfunns- og arealplanlegging, attraktivitetstiltak og profesjonelle førstelinje-tjenester overfor bedrifter og entreprenører, kan mye utrettes. Mange små kommuner har imidlertid sterkt begrensede med ressurser til å drive aktivt strategisk næringsutviklingsarbeid, både lokalt og regionalt. Her kan kommuneregionalt samarbeid bidra til å styrke kommuners felles utviklingskompetanse og –kapasitet, samordnet tilrettelegging foruten styrke fellesinteresser ovenfor fylkeskommune, statlige aktører, næringsaktører og omgivelser ellers.

For kommuner og kommuneregioner/regionråd blir det viktigere å koordinere egne næringsplaner og -strategisk arbeid med fylkeskommunens strategier og virkemidler innen kompetanse, FoU/innovasjon og næringsutvikling. Smart spesialisering/differensiering som perspektiv, arbeidsmetode og strategi har størst relevans for fylkeskommunenes innovasjons- og næringsstrategier med sin overordnede rolle og forvaltning av viktige virkemidler innen kompetanse, FoU, innovasjon og næringsutvikling. Men også for regionråd og kommuner som skal arbeide med strategisk næringsutvikling er smart differensiering som perspektiv relevant med fokus på nyskaping som er relatert til sterke næringer eller andre fortrinn i eget område.

Kommuneregionalt utviklingssamarbeid – noen suksessfaktorer

Behovet for økt strategisk utviklingsarbeid innen næringsfornyelse og attraktivitet gir særlig utfordringer for små kommuner med begrenset kapasitet og kompetanse. Slike strukturelle ulemper kan i noen grad overvinnes gjennom å styrke samarbeidet med andre kommuner i nærområdet. I rapporten omtales noe slike samarbeid og gode erfaringer fra de senere årene, og det vises der til følgende faktorer som har bidratt til å styrke betingelser for slik samarbeid og vellykketheten i gjennomføring når:

- Man har hatt en viss *samhørighet* å bygge på (kommuner med eks. felles identitet, samarbeidstradisjoner og/eller arbeidsmarkedsintegrasjon)
- *Vilje og evne til å utvikle et felles kunnskapsgrunnlag*, strategier og handlingsplaner for næring, innovasjon og attraktivitet, basert på god forankring i alle kommunene samt innspill også fra næringsmiljø og sivilsamfunn
- *Et regionalt lederskap* godt forankret i kommunene og der kommunene behandles som likeverdige partnere
- *Andre nøkkelaktører* enn bare kommunene (dvs. virkemiddelaktører, kunnskapsmiljø, næringsliv, sivilsamfunn) i regionen *involveres og deltar* aktivt i utviklingsarbeidet

- *Ekstern kunnskapsinnhenting og –tilkopling* der det er nødvendig for å supplere mangler i området og stimulere innovasjon i næringsliv
- Evne til å *overvinne* hemmende faktorer underveis i utviklingsarbeidet

Avsluttende momenter og vurderinger framover

Utfordringene i distriktene varierer mye selv om en hovedutfordring er knyttet til befolknings-utviklingen. Mens det i enkelte områder er mangel på arbeidskraft og kompetanse er det andre steder større mangel på arbeid overhode eller nok varierte muligheter eller attraktive nok jobber for bestemte grupper. Det ligger naturligvis i dette at politikk og utviklingsarbeid for å styrke nærings- og samfunnsutviklingen i distriktene må være mangesidig, differensiert og godt tilpasset ulike situasjoner. Noen generelle vurderinger framover kan imidlertid gis.

Når det gjelder den *nasjonale politikken* tyder evalueringene på at det å opprettholde differensiert arbeidsgiveravgift og kommunalt inntektssystem har vesentlig betydning for å styrke sysselsetting og velferdstjenester i distriktene. En politikk som i tillegg bygger opp under en desentralisert struktur innenfor landbruk, fiske, oppdrett og utdanning, er av vesentlig betydning for de minst sentrale distriktene. Den smale politikken er viktig for å understøtte bedriftsutvikling og innovasjon i eksisterende bedrifter og utvikling av nye bedrifter og næringer. Den beskjedne støtten for å opprettholde utkantbutikker og relaterte tjenester er også helt vesentlig her. Virkemidler for å styrke attraktivitetstiltak i lokalsamfunn i utsatte distrikter kunne vært bedre. Den smale politikken er viktig for å stimulere distriktenes utviklingskapasitet og attraktivitet. Bruken av personrettede virkemidler kunne også vært noe utvidet til også de mest sårbare distriktene utenom selve tiltakssonen (eks. deler av Midt- og Sør-Norge) om målet er å styrke bosetting og attraktivitet også der.

Kommunalt og regionalt utviklingsarbeid krever langsiktighet og kontinuitet for å gi resultater. I denne sammenheng har det vært en viss utfordring at sentrale myndigheter har gjennomført betydelige kutt de siste fem-seks årene når det gjelder regionale utviklingsmidler som er rettet mot å styrke utviklingsevne i fylker og kommuner. Det er viktig med å styrke statlige bidrag på feltet inkludert større stabilitet og forutsigbarhet for å styrke utviklingskapasiteten, mobilisere aktører og utløse større utviklingsressurser i kommuner og fylkene i hele landet. Mye tyder på at statlige bidrag her er særlig viktig for å styrke utviklingskapasiteten i distriktsregioner.

Av nyere tiltak som kunne bidratt til å styrke distriktenes egen utviklingskapasitet ville ellers være:

- Sikre tilgang til noe frie midler til mindre distriktskommuner for å styrke utviklingskultur, næringskreativitet og attraktivitet
- Etablere et nasjonalt utviklingsprogram for småby/senterregioner for å styrke læring, kunnskaps- og kompetanseutvikling mellom kommuner med fokus på samhandling om bærekraft, innovasjon og attraktivitet.
- Nasjonale stimuleringstiltak for å styrke samhandling mellom by- og omlandskommuner om bedre koordinert planlegging og strategiske arbeider for bærekraftig samfunns- og næringsutvikling.

I tillegg til nasjonal politikk og innsats vil naturligvis den enkelte kommunes og regions *egen evne* til å utforme og iverksette politikk og tiltak for en bærekraftig samfunns- og næringsutvikling tilpasset områdets fortrinn, begrensinger og muligheter, bli viktigere enn før. Det vil blant kreve:

- Styrket kommunal og regional kapasitet, kompetanse og evne til drive samfunns- og næringsutvikling med fokus på bærekraft, innovasjon, attraktivitet
- Å styrke samhandlingen mellom kommuner, regioner (kommuneregioner, fylkeskommune) og regional stat for bedre å utnytte områdespesifikke fortrinn og muligheter for framtidsrettet bærekraftig næringsutvikling og differensiering
- Bedre samordningen av det næringsrettede virkemiddel- og utviklingsapparatet i kommuneregioner og fylker

Litteratur

- Angell, E. og G.M.Grimsrud (2017): Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling. UNI Rokkan Rapport 5-2017.
- Asheim, B.T (edt). (2006): Constructing Regional Advantage: Principles – Perspectives – Policies. Report of DG Research Expert Group on “Constructing Regional Advantage”, European Commission, Brussels.
- Asheim, Fitjar, Herstad og Hjertvikrem (2018): Diversity and beyond for new path development: Broadening the scope for new perspectives on innovation theory and policy. Forinnpol, jan.2018.
- Barca, F., McCann, P. & A. Rodriguez-Pose (2012): The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, vol. 52, no. 1, 2012, pp. 134–152
- Boschma, R. and Frenken, K. (2011). *Technological relatedness, related variety and economic geography*, in P. Cooke, B. Asheim, R. Boschma.
- Cooke, P. (2002): Knowledge Economies. Clusters, learning and cooperative advantage. Routledge, London.
- Cooke, P., Heidenreich, M., Braczyk, H-J. (eds) (2004) Regional Innovation Systems, Second ed., Routledge, London.
- Fitjar, R.D., A.Isaksen, J.P.Knudsen (2016): Politikk for innovative regioner. Cappelen Damm Akademiske.
- Flatnes, A (2018): Omstilling og styrket utviklingsevne. Videreføring av næringsutviklingsarbeid etter avsluttet omstillingsprogram. OR-rapport.
- Foray, D., Goddard, J. og Xabier Goenaga Beldarrain (2012). *Guide to research and innovation strategies for smart specialisation* (RIS 3). EU, 2012.
- Frenken K, Van Oort, F. og Verburg, T. (2007). Related variety, unrelated variety and regional economic growth. *Regional Studies*, 41(5), 685-697.
- Hanssen, G.S. og H.Hofstad (2016): Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerollen NIBR-rapport: 2016:6:
- Isaksen, A. (2016): Omstilling og innovasjon i norsk næringsliv. Kap.7 i Fitjar m.fl.(2016); Politikk for innovative regioner. Cappelen Damm Akademika.
- Jacobsen, S.E, og K.Onsager (2008): *Innovasjonspolitik for regional næringsutvikling*. I A. Isaksen red.: *Regional næringsutvikling og politikk i Norge*. Fagbokforlaget.
- Johansen, S., Onsager, K. og K.Sørli. (2015): *Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen*. NIBR-rapport 2015:14.
- Johansen, S., Onsager, K. og R. Sand (2017): *Økonomiske utviklingsmidlers betydning for fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler*. NIBR-rapport 2017:11.
- Kitson, M, Martin, R. and Tyler, P. (2004) "Regional competitiveness: An elusive yet key concept?" *Regional Studies*, 38(9): 991-1001.

- Leknes, E. og K. Onsager, S.Brosvik Bayer, Silje Haus-Reve og Steinar Johansen (2018): Evaluering av utviklings-programmet for byregioner. IRIS-NIBR-rapport.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Tennås Holmen, A.K., Lindeløv, B., Aars,J. Sletnes, I., og A. Røiseland (2013): Interkommunalt samarbeid - Konsekvenser, muligheter og utfordringer. Rapport IRIS – 2013/008
- Lundvall, B-Å. (2006) Why the New Economy is a Learning Economy. DRUID Working Paper No. 04-01.
- Martin, R., & Tripple, M. (2013): *System Failures, Knowledge Bases and Regional Innovation Policies*. CIRCLE, Lund University
- McCann, P. & Ortega-Argilés, R. (2015) Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy, *Regional Studies*, 49:8, 1291-1302.
- Møreforskning (2014): Evaluering av Merkur-programmet. Rapport.
- NIVI (2018): Regionråd i Norge. Rapport 2018:3.
- Norut (2012): Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms - utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene. Rapport 2012:2
- Onsager, K (2018): Regional næringsutvikling og kommune-regionalt samarbeid. NIBR-notat 2018:12.
- Onsager, K, B.Brastad, J.Knudsen og M.Nygaard (2017): Innovasjons-miljøer og politikk på Østlandet: - fortrinn, utfordringer og noen muligheter for smart spesialisering NIBR rapport 2017:17.
- Onsager, K. (2014) : «By, omland og samhandling av betydning for regional vekst og utvikling». Notat om Helhetlig samfunnsanalyse levert til Distriktssenteret og Arbeidsseminar i Byregionprogrammet (KMD) 7. mai 2014.
- Onsager, K., Schmidt, L., Stokke KB. og G.M. Vestby. : «Livskraftige kystsamfunn – en komparativ analyse av Sandøy, Lurøy og Skjervøy» NIBR-rapport 2013:12.
- Oxford Research (2014): «Kommunalt samarbeid på næringsfeltet – En litteraturstudie med praktiske råd». Rapport.
- Oxford Research (2016): Evaluering av kommunale næringsfond i Hedmark. Rapport.
- Prop. 96 S (2016 – 2017): Endringer i kommunestrukturen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Rambøll (2012): Evaluering av kommunale og regionale næringsfond. Rapport.
- Ringholm,T, N.Aarsæther, V.Nygaard og P.Selle (2009): kommunen som samfunnsutvikler. Norut-rapport 8/2009.
- Røiseland, A og S. Vabo (2008): Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift01-02 / 2008

- Samfunnsøkonomisk analyse (2016): Empirisk analyse av sammenhenger mellom innsats, resultater og effekter av lokale samfunnsutviklingstiltak. Rapport 43/2016
- Samfunnsøkonomisk analyse (2018): Evaluering av differensiert arbeidsgiveravgift. Rapport 26/2018.
- Sand, R., Steen, M., Carlsson, E., Nilsen, S.K. (2010) Langtidseffekter av omstillingsprogram. Trøndelag FoU-rapport.
- Sotarauta, M., L. Horlings and J. Liddle (eds.) (2012), *Leadership and Change in Sustainable Regional Development* (Abingdon: Routledge).
- SSB (2016): Innovasjons- og verdiskapingseffekter av utvalgte næringspolitiske virkemidler. Rapporter 2016/12.
- Stortingsmelding : Berekraftige byar og sterke distrikt – Melding til Stortinget nr. 18 (2016-2017)
- Stortingsmelding : Oppgaver til nye regioner - Melding til Stortinget nr. 6 (2018-2019)
- Stortingsmelding : Nye folkevalgte regioner – rolle, strukturer og oppgaver - Melding til Stortinget nr. 22 (2015-2016)
- Søholt, S. , Aasland A. , Onsager K. og G.M.Vestby (2012): "Derfor blir vi her" – innvandrere i Distrikts-Norge NIBR-rapport 2012:5
- Senter for økonomisk forskning (2017): Nullpunktsmåling: hovedrapport. SØF-rapport 01/17, 2017.
- Vareide, K., Kobro, L., og Storm, H. (2013): Programteori for attraktivitet. Telemarksforskningsrapport 2013/13)
- Vestby, G.M., Bergsli, H., Langset, B.og M.Nygaard (2016): Byene i Nordland som innovasjonsentra. NIBR-rapport 2016:2.

Vedlegg 1:

Noen sentrale virkemiddelevalueringer

Differensiert arbeidsgiveravgift

Samfunnsøkonomisk analyse Rapport 2018

Arbeidsgiveravgiften er differensiert slik at næringslivet i distriktene (syv soner med ulik sats) har lavere sats enn sentrale strøk. Dette reduserer arbeidskraftkostnadene i distriktene og bidrar til økt etterspørselen etter arbeidskraft. Evalueringen viser at ordningen bidrar til å forhindre eller redusere befolkningsnedgangen i distriktene, og at ordningen dermed virker etter hensikten. Tiltaket gir næringslivet i distriktene rundt 14 milliarder kroner i avgiftslette i året og er det mest omfattende distriktpolitiske virkemiddelet.

Evalueringen viser at ordningen (1) bidrar til å forhindre eller redusere befolkningsnedgangen i distriktene i Norge, (2) at ikke noe annet virkemiddel er bedre egnet til å motvirke befolkningsnedgangen i distriktene, (3) ikke har vesentlige negative effekter på handel og konkurranse over landegrensene. De fleste bedriftene som nyter godt av ordningen, er små bedrifter som produserer varer og tjenester for hjemmemarkedet. Bedriftene som eksporterer til utlandet er kapitalintensive, noe som innebærer at arbeidskraftkostnadene utgjør en liten del av de samlede kostnadene slik at redusert avgift har mindre betydning for disse bedriftene. Befolkningsutviklingen vil endre seg over tid og dermed også behovet for differensiert arbeidsgiveravgift. Samfunnsøkonomisk analyse anbefaler derfor at soneinndelingen bør vurderes fra tid til annen, men peker samtidig på at næringslivet har behov for stabile rammebetingelser. Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift virker etter hensikten og bør videreføres. Som EØS-rettslig statsstøtte kreves videreføring godkjenning av ESA, noe Regjeringen arbeider med pt.

Innovasjons- og verdiskapingseffekter av utvalgte næringspolitiske virkemidler

SSB Rapporter 2016/12

Evalueringen omfatter næringspolitiske virkemidler der målet er økt verdiskaping og innovasjon (Skattefunn, innovasjonsvirkemidlene til Innovasjon Norge og Norges forskningsråd, Garantiinstituttet for eksportkreditt, Eksportkreditt Norge). SSB sammenligner lønnsomhet og vekst i verdiskaping, salgsinntekter, sysselsetting og produktivitet i foretak som fikk støtte fra IN, NFR eller SKF (2001-2013) med en sammenligningsgruppe av foretak som ikke mottok støtte. Videre beregnes avkastningen av FoU for prosjekter med offentlig støtte og sammenligner med avkastningen av FoU generelt samt betydningen av offentlig støtte på tilbøyeligheten til å patentere og effekten av eksportgarantier og eksportkreditt på eksport.

SSB finner at for alle virkemidlene er det positive effekter på en eller flere indikatorer for vekst i verdiskaping, salgsinntekter eller antall ansatte og effektene øker med støtteintensiteten. Det kan imidlertid ikke konkluderes med at funnene representerer kausale effekter. Økonometriske metoder er brukt for å kontrollere for kilder til skjevhet i effektestimaterne, men kan ikke kontrollere for alle uobserverbare forhold som samtidig påvirker sannsynligheten for å søke støtte og utfallet av indikatorvariablene. De mest signifikante effektene finner vi for gruppen av prosjekter med samlet offentlig støtte over 1,5 millioner. Vi finner svake eller ingen effekter av tildelinger under 500 000 kroner. Vi finner heller ingen positive effekter på totalkapitalrentabilitet eller produktivitet i foretak som får støtte sammenlignet med kontrollgruppen. Avkastningen av FoU-investeringer i foretak som har fått offentlig støtte er lavere enn av FoU som er hundre prosent privatfinansiert. Dette er forenlig med at offentlig støtte kanaliseres til prosjekter som antas å ha positive effekter utover de rent bedriftsøkonomiske, men som ikke har størst bedriftsøkonomisk avkastning. Både skattefradrag (SKF) og direkte subsidier fra NFR og IN gir flere patenter blant norske foretak. Man finner positive effekter av eksportfinansiering på norsk eksport. Resultatene tyder på at eksportfinansiering bidrar til økt verdiskaping i de deler av norsk næringsliv som benytter seg intensivt av ordningene.

Innovasjon Norges egne effektmålinger

INs effektmålinger av egne virkemidler skiller mellom oppdragene: bank-, distrikts-, innovasjons- og landbruksoppdraget. IN gjør dette ved å vise til målbar prosentpoeng mervækst hos bedrifter som har mottatt IN-støtte i kontrast til bedrifter uten IN-støtte. Under *distriktsoppdraget* viser IN til mervækst på 12-13% for salgs-inntekter, 6 % i verdiskaping og 1-2% i produktivitet for bedrifter med IN-støtte (bedrifter og grundere 2015-17) kontra andre bedrifter (IN årsrapport 2017). Mervæksten ligger høyere for grundere enn etablerte bedrifter i distriktene. For *innovasjonsoppdraget* er mervæksten høyere for de samme vekstindikatorene, dvs. hhv. 19-22%, 8-9 % og 5 %. Denne typen analyser gir imidlertid ikke mulig å snakke om kausale effekter, slik som også er utfordringen til SSBs analyser.

Kommunale næringsfond

Rambøll rapport 2012, Oxford Research 2016

Mange fylkeskommuner har fordelt mellom 5-15 prosent av sine regionale utviklingsmidler til kommunale næringsfond. Disse brukes av kommunene til direkte støtte til bedrifter (bedriftsutvikling og nyetableringer) og indirekte til tilretteleggingstiltak (nettverk, mobilisering, næringshager/inkubatorer, tjenester, næringsrelatert stedsutvikling).

Evalueringsene viser at midlene brukes etter formålet og bidrar til å støtte opp under distriktpolitiske mål om lokal og regional vekstkraft. Midlene bidrar til å styrke, sikre eller etablere arbeidsplasser, og styrke overlevelsessevnen til lokale bedrifter og entreprenører. Midlene bidrar også i noen grad til å styrke kommuners attraktivitet som reisemål, bosted og lokalisering av bedrifter, men har begrenset innvirkning på bosetting og flyttestrømmer i stort. Sammenlignet med midler fra Innovasjon Norge fører næringsfondene i mindre grad til innovasjon. Av tilskuddsmottakerne oppleves midlene som enklere å tilpasse lokale forhold og behov, og er av særlig verdi for små og lite sentrale kommuner. Fondene spiller sammen med andre offentlige og privat midler, og har utløsende effekt for annen finansiering. Midlene har stor verdi for å styrke kommunen som pådriver for lokal nærings- og samfunnsutvikling, en verdi lokalt tilpassede løsninger i virkemiddelapparatet kan bidra til å øke. Virkningene er størst der man har et godt samspill i virkemiddelapparatet, og der næringsfondsmidlene mest støtter tidlige initiativ og faser, mens Innovasjon Norge støtter prosjekter i en senere fase. Å få støtte og oppmuntring i virkemiddelapparatet blir også av mottakere fremhevet som viktigere enn summen på midlene. Ordningen spiller således en rolle som pådriver for lokal nærings- og samfunnsutvikling i samspill med øvrig virkemiddelapparatet.

Fordelen med kommunale næringsfond er at de komplementerer virkemiddelapparatet og inngår som del av et større økosystem for næringsfremme, der synergier mellom ulike ordninger forsterker effekten av det enkelte verktøy. En annen fordel ved kommunale næringsfond er at beslutningsmyndighet knyttet til tilsagn flyttes til lokalnivået og forvaltere som har kjennskap til det næringslivet som skal betjenes. Fondene fremstår som «frie» midler som kommunene kan forvalte og fordele som de ønsker, basert på kjennskapet til næringslivet i egen kommune og prosjektsøknadene man lykkes med å mobilisere. Ordningen har en tydelig distriktsprofil ved at næringsutviklingsmidler blir tilgjengelig for alle kommuner. Ordningen har merverdi, i form av høy innsatsaddisjonalitet (avgjørende for realiseringen av bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter), betydelig adferdsaddisjonalitet (styrker mottakernes evne og vilje til å prioritere utviklingsaktiviteter i egen bedrift) og betydelig resultataddisjonalitet (bedrer småbedrifts og nyetableringers overlevelsessevne i distriktene) (Oxford Research 2016).

Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms

Norut Alta rapport 2012:2

Målet med ordningene er å styrke attraktivitet for bosetting, næringsvirksomhet og arbeid i Nord-Troms og Finnmark. Virkemidlene skal stimulere til positive og motvirke negative utviklingstrekk i nærings- og arbeidsliv gjennom en miks av næringsrettede og individrettede virkemidler (fritak fra arbeidsgiveravgift, redusert personskatt, fritak for elavgift, ettergivelse av studielån, ekstra barnetrygd). Kostnadene ved alle tiltakene er beregnet til om lag 3,2 milliarder (i 2010).

Evalueringen konkluderer med at de personrettede tiltakene har klare stabiliserende virkninger og særlig for de mest mobile gruppene, personer som ikke har geografisk tilknytning til sonen og spesielt for personer med høyere utdanning uten slik geografisk tilknytning. De personrettede virkemidlene virker også rekrutterende til hele sonen, sterkest til senterkommunene, men også til

kyst- og innlandskommuner i sonen. Redusert arbeidsgiveravgift har tydelig positiv sysselsettingseffekten for tjenesteforetak, men ikke i industriforetak etter ett år. Industribedrifter tar i større grad tar ut avgiftslettelsen i økt lønn eller overskudd (overveltingseffekt), mens tjenestebedrifter i flere ansatte (sysselsettingseffekt).

Evaluatør mener det er behov for virkemidlene framover særlig for å stimulere tilgangen på relevant arbeidskraft. Behovet er stort for alle typer arbeidskraft, men særlig høykompetansearbeidskraft. Av den grunn anbefales å vri virkemidlene ytterligere i retning av individrettede virkemidler for økt boattraktivitet. Eventuelt dette kombinert med noe gradvis økning i arbeidsgiveravgiften. Dette siste må i så fall tilpasses utfordringer med at store deler av privat sektor har lav lønnsomhet og for lav FoU- og innovasjonsinnsats.

Lokale samfunnsutviklingstiltak

Samfunnsøkonomisk analyse - Rapport nr. 43-2016

Målet med ordningen er å «Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv». Fra KMD bevilges regionale utviklingsmidler til fylkeskommunene, som bruker noe av dette til lokale samfunnsutviklingstiltak med en stor spennvidde av tiltak (støtte til foreninger/idrettslag, profilering/markedsføring, tilrettelegging for fysisk stedsutvikling o.a).

Evalueringen finner ikke statistisk signifikante sammenhenger mellom bruk av 13.50-midler til lokale samfunnsutviklingstiltak og befolkningsutviklingen. Det er også lite statistisk signifikante sammenhenger mellom bruk av midlene og resultater man forventet. Det er imidlertid statistisk sammenheng mellom resultatindikatorne og effektindikatorne. Analyseresultatene tyder imidlertid på at det er en sterk og meget signifikant sammenheng mellom befolkningsutviklingen og arbeidsmuligheter i regionen. Fravær av målbare effekter av tiltaket drøftes, og knyttes blant annet til at midlene er for små og virkningskjeden fra innsats til effekt er for lang til at det fanges opp i befolkningsdata på kommunenivå. Resultatindikatorne forventes å reagere raskere på virkemiddelbruk enn effektindikatorne. Man finner en samvariasjon mellom midler til kultur- og fritidsprosjekter og resultatindikatoren for sysselsetting i sport- og fritidsaktiviteter, men ingen statistisk signifikante sammenhenger mellom støtte til fysisk stedsutvikling og profileringsaktiviteter og tilhørende resultatindikatorer.

Mangel på samvariasjonen kan være at tidsperspektivet er for kort og midlene for små. En annen at prioriteringen av prosjekter ikke har vært god nok (for mange uten virkning vs. med virkning). Tilbakemeldinger gir imidlertid grunnlag for å anta at tiltakene bidrar til trivsel og opplevelse av å bo i et velfungerende lokalsamfunn. Slike resultater kan være positive goder tilgjengelig for alle, så lenge utvikling ikke ødelegger for noen og oppleves som positivt av en del i lokalsamfunnet. Slikt kan fremme optimisme og drivkraft, og slå ut i nye initiativ til samfunnstiltak og eventuelle søknader. Lokalsamfunn hvor flere aktivt reflekterer over lokalsamfunnets muligheter vil slik gjerne ha bedre forutsetninger for å tilpasse seg ulike utfordringer enn samfunn med svak refleksjon og samarbeid. Evaluatør mener det bør tenkes nytt om mål og hensikt med midlene, og knytte dem sterkere opp til trivelsefremmende goder i sårbare lokalsamfunn. Slike samfunn kan ellers identifiseres med bruk av monitoreringsverktøy e.l.

Merkur-programmet

Møreforskning Rapport 2014

KMD finansierer Merkur som er et kompetanseprogram for de minste dagligvarebutikkene i distriktene. Målet er å sikre innbyggerne tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk med god kvalitet og tilleggstjenester som øker omsetningen, sikrer videre drift og gir innbyggerne i lokalsamfunnet bedre tjenester. Programmet gir investerings-, service- og utviklingstilskudd til dagligvarebutikker, tilskudd til drivstoffanlegg ved butikker og utviklingstilskudd til bokhandlere. I 2017 ble det gitt tilskudd på snaut 50 mill. kroner til 186 dagligvarebutikker.

Evalueringen viser at butikkene i programmet har en bedre omsetningsutvikling enn andre distriktbutikkene. De ulike virkemidlene utgjør en helhet som møter utfordringene butikkene står overfor på en god måte. Utvikling av tilleggstjenester er den faktoren som har størst betydning for butikkens lønnsomhetsutvikling, dvs. særlig tilleggstjenester som marina, pub/kafe og turistanlegg.

Dagligvarebutikker som kan tilby tilleggstenester får flere bein å stå på, og blir mer robuste. Samtidig får kundene et bedre tjenestetilbud og nærmiljøet blir styrket. Virkemidlene er med på å utløse lokale ressurser, både i form av mobilisering, engasjement og penger, bidrar til å utvikle et samspill mellom innbyggere, butikken og lokale myndigheter.

Omstillingsprogrammer

Trøndelag FoU – rapport (2010), Oxford Research – rapport (2018)

Virkemidlet «regional omstilling» finansieres av fylkeskommuner og kommuner, og enkelte ganger stat og delvis næringsliv. Det er flest distriktskommuner som har fått slik støtte. Etter søknad fra kommuner avgjør fylkeskommunen om det er behov for omstillingsprogram og hvor mye midler man bidrar med. Ved store behov kommer ekstraordinære midler fra staten. Vanligvis gis støtte mellom 2 til 6 år. IN har en egen enhet som arbeider med og følger opp programmer i kommuner over hele landet (23 omstillingskommuner i 2016). Målgruppa er kommuner eller regioner der næringslivet forvitrer eller er bygget kraftig ned. Seleksjonen av mottakere er altså knyttet til virkemiddelets reparerende funksjon, det vil at det skal adressere og utligne en utfordrende situasjon. Virkemiddelet skal imidlertid også bidra til en varig styrking av utviklingsevnen i omstillingsområdene, både i kommuneorganisasjonen og i næringslivet.

Langtidseffekter av omstillingsprogrammer er tidligere evaluert (Trøndelag FoU 2010). Det vises der til at *innsatsen i betydelig grad bidrar til å utvikle nye arbeidsplasser, mobilisere og utløse midler til utviklingsarbeid langt utover det som brukes i en normalsituasjon i kommunene, styrker ofte utvikling av strategisk utviklingsplan og framtidig næringsutviklingsevne i regionen. Det vises også til effekter for økt samordning og fellessatsinger i strategisk retning.*

Kommunens utviklingsevne viser til kommuneorganisasjonens evne til å fungere som medspiller og ressurs for næringslivet. Evaluering av næringsutviklingsarbeidet i 19 omstillingskommunene etter programslutt (Oxford Research 2018) viser at *arbeidet videreføres i alle kommunene*. De fleste (14) tar utviklingsarbeidet videre som del av kommunens ordinære virksomhet mens de øvrige (5) iverksatte konkrete satsinger. I de fleste kommunene (14) hadde arbeidet med programmet gjort at *arbeidet med næringsutvikling hadde nådd «et høyere nivå»* (mht. kompetanse og ressurser) enn ved påbegynt omstillingsarbeid. Omstillingsprosjektene var oftest (11) ledet av et utviklingsselskap, mens for resten (8) som et kommunalt prosjekt. Ved eksternt utviklingsselskap kan det se ut til at man har styrket kontinuiteten i arbeidet fordi organisasjonen tilrettelegger for sterkere involvering av næringslivet på strategisk nivå for kommunens utviklingsarbeid. Slike selskaper er ellers ofte være orientert for å generere supplerende finansiering og prosjekter som er relevante for deres mål. Det å etablere slike selskaper kan også bety en mer varig og forpliktende allokering av ressurser til næringsutvikling fra kommunens side samtidig som personell blir skjermet fra å bli satt til andre typer kommunale oppgaver. Kompetansen fra omstillingsarbeidet knyttes sterkt til programlederen, som den ansvarlige for den praktiske gjennomføringen. I seks av kommunene arbeidet programlederen fremdeles med næringsutvikling, mens i tretten var utviklingskompetansen videreført «i organisasjonen». Kommunenes egen utviklingsevne berodde delvis på eget næringsutviklingsapparat, og delvis på eksistensen og anvendelsen av regionale utviklingsressurser.