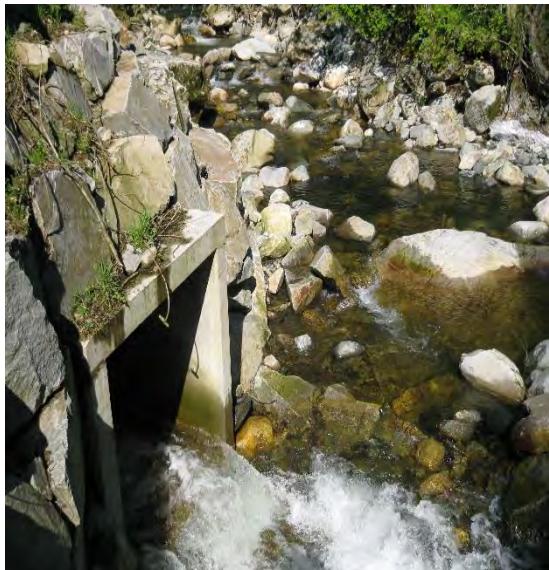




**Evaluering -  
bruk av næringsfond og  
utviklingssselskap i  
Skjåk**



Håvard Teigen og Eli Janette Fosso

HLB Arbeidsrapport nr.3,  
2014

**ISBN 978-82-93079-12-5**

*Finst berre i elektronisk utgåve*



***Evaluering -  
bruk av næringsfond og utviklingselskap  
i Skjåk***

***Håvard Teigen og Eli Janette Fosso***

HLB Arbeidsrapport nr.3, 2014

Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling  
Notat nr 3, 2014  
ISBN: 978-82-93079-12-5

Fri nedlasting

Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling  
Postvegen 213  
4353 Klepp Stasjon  
Telefon: 51 799400  
E-post: [post@hlb.no](mailto:post@hlb.no)  
Nett: [www.hlb.no](http://www.hlb.no)

## **Føreord – om oppdraget**

Skjåk Kommune har årlege inntekter på ca. 7 millionar kroner som går inn i kommunen sitt næringsfond. Dei siste åra er det brukt meir, og fondet har minka. Det har ved fleire høve kome ønske om å evaluere bruken av desse viktige inntektene. Høgskulen for Landbruk og Bygdeutvikling (HLB) tok på seg å evaluere næringsfondet. Ansvarleg for denne evalueringa vart Håvard Teigen. Teigen er professor ved Høgskulen i Lillehammer og professor II ved HLB.

I behandlinga av saka kom det fram at det også var ønskeleg med ei spesiell evaluering av Skjåk Utvikling A/S. Denne evalueringa skulle ikkje berre gjelde dette selskapet, men også erfaringane som samanliknbare kommunar har med slike utviklingsselskap. Denne evalueringa vart organisert og finansiert som eit eige prosjekt med Eli Janette Fosso (HLB) som hovudansvarleg.

Gjennomgangen av erfaringane andre kommunar har med næringsselskap viste seg også å ha stor overføringsverdi til evalueringa av næringsfondet og den generelle næringsorganiseringa i Skjåk. Undervegs vart det derfor avklara med kommunen at dei to prosjekta skal rapporterast gjennom ein samlerapport.

Både næringssjefen, ordførar, dagleg leiar og styreleiar i Skjåk Utvikling A/S har svara på alle spørsmål vi har stilt både i arbeidsmøter, telefonar og mange spørsmål om å få tilsendt dokument og dokumentasjon som e-post. Vi takkar for utmerka samarbeid og stor velvilje.

Lillehammer/Klepp, oktober 2014

Håvard Teigen/Eli Janette Fosso

Bilde er frå Åkra i Kvinnerad: Foto Eli Janette Fosso

## **Innholdsfortegnelse**

<b>1. SAMANDRAG .....</b>	<b>6</b>
1.1 Skjåk Utvikling A/S.....	6
1.2 Kva gjekk gale med Skjåk Utvikling?.....	8
1.3 Kvifor legge Skjåk Utvikling A/S ned (eller i dvale) nå? .....	8
1.4 Næringsfondet og Næringsorganisering.....	9
1.5 Framtidig organisering og styring .....	11
1.6 Alternative organisasjonsformer.....	11
<b>DEL I ORGANISERING OG BRUK AV NÆRINGSFOND .....</b>	<b>13</b>
<b>2. MÅL, MIDDEL OG ORGANISERING .....</b>	<b>14</b>
2.1 Næringsplan for Skjåk .....	14
2.2 Ein overordna planleggings og evaluerings-modell .....	14
2.3 Meir om tilhøvet mellom mål og verkemiddel .....	17
2.4 Tilhøvet mellom arbeidsplassar og busetting .....	17
2.5 Korleis Skjåk har gjort det.....	18
<b>3. ORGANISERING OG ARBEIDSMÅTAR .....</b>	<b>20</b>
3.1 Innleiing.....	20
3.2 Administrativ organisering .....	21
3.3 Politisk organisering .....	25
3.4 Organisasjonsmodellen i Skjåk .....	27
<b>4. GRUNNGJEVING FOR LOKAL NÆRINGSPOLITIKK/ BRUK AV NÆRINGSFOND.....</b>	<b>29</b>
4.1 Marknadssvikt .....	29
4.2 Statsstyringssvikt (eller systemsvikt) .....	30
4.3 Grunngjevingar i Skjåk.....	31
<b>5. VERKEMIDDEL SOM SKAL STIMULERE TIL ETABLERING/ BUSETTING .....</b>	<b>33</b>
5.1 Bedriftsretta verkemiddel/ verkemiddeldesign.....	33
5.2 Bedriftsretta verkemiddel .....	36
5.3 Verkemiddel knytt til busetting og fellestiltak .....	37
5.4 Hovedkjenneteikn ved verkemiddelbruken i Skjåk.....	38
<b>6. EIN EVALUERINGSMODELL FOR STØNAD TIL BEDRIFTER.....</b>	<b>41</b>
6.1 Modellen.....	41

6.2 Brutto jobbskaping .....	43
<b>7. VERKAR VERKEMIDLA? DRØFTING AV MOGLEGE OMLEGGINGAR.....</b>	<b>45</b>
7.1 Dei bedriftsretta verkemidla .....	45
7.2 Kommunale tiltak .....	47
7.3 Næringsfondsststyret .....	48
7.4 Korleis har verkemidla verka .....	48
<b>DEL II SKJÅK UTVIKLING A/S.....</b>	<b>50</b>
<b>8. SKJÅK UTVIKLING AS: RESSURSBRUK – RESULTAT –VIDAREFØRING .....</b>	<b>51</b>
8.1 Innleiing - historikk, inkludert oppgåver og resultat .....	51
8.2 Ressurstilgang og ressursbruk .....	55
8.3 Arbeidet i perioden .....	56
<b>9. ERFARINGAR FRÅ ANDRE KOMMUNAR SOM HAR VALT SELSKAPSMODELLEN .....</b>	<b>60</b>
9.1 Generelle kjenneteikn ved aksjeselskap .....	60
9.2 Kva for oppgåver og ressursar har aksjeselskapa? .....	61
9.3 Eigar-utøvar-modellar i selskapa .....	62
9.4 Selskap under «vurdering» eller «avvikling» .....	65
9.5 Resultat og måloppnåing i utviklingsarbeidet .....	69
9.6 Skjåk Utvikling A/S i ljós av erfaringar frå andre kommunar .....	71
<b>DEL III TILRÅDINGAR OM VEGEN VIDARE .....</b>	<b>73</b>
<b>10. VEGEN VIDARE.....</b>	<b>74</b>
10.1 Skjåk Utvikling A/S.....	76
10.2 Næringskontor: Som nå, i stab eller interkommunalt? .....	80
10.3 Fondsstyre: om oppgåvedeling mellom kommunestyret, formannskap og administrasjon .....	80

## **1. SAMANDRAG**

I denne rapporten har vi sydd saman evalueringa av Skjåk Utvikling A/S og bruken av næringsfondet i Skjåk kommune. Desse to evalueringane heng nøyne saman på to måtar. For det første er Skjåk Utvikling A/S finansiert av næringsfondet. Slik sett må ein sjå løyvingane til Skjåk Utvikling A/S i lys av kva pengane alternativt kunne ha vore brukt til. For det andre er eit utviklingselskap også ein måte å organisere næringsarbeidet på. Det er derfor ein nærsamanheng mellom organisering og styring av heile næringsutviklingsarbeidet og styringa av næringsfondet og næringsselskapet. Tilrådingane i denne rapporten er:

- Skjåk Utvikling A/S: Selskapet bør enten leggast ned eller leggast midlertidig i dvale.
- Næringsfondet: Vedtekten, regelverket og administreringa av dette er i all hovudsak mönstergyldig, men kommunestyret bryt sine eigne vedtekter og enten må vedtekten eller praksisen endrast.

### **1.1 SKJÅK UTVIKLING A/S**

Skjåk Utvikling A/S starta som Skjåk Arrangement A/S 1.06. 2011. Selskapet arbeidde som arrangementsselskap i knapt eit og eit halvt år og fekk nytt namn og utvida mandat i desember 2012. Selskapet har hatt ansvaret for arrangementsutvikling også etterpå.

Det er mogleg at Skjåk Utvikling A/S har hatt for kort tid på seg, men vi tilrår likevel at selskapet ikkje blir vidareført slik det har vore fram til nå. Hovudgrunnen er at det viser seg vanskeleg å få slike selskap til å lykkast over tid. Dette blir dokumentert når vi samanliknar med andre kommunar og deira utviklingsselskap. Skal ein lykkast med eigne utviklingsselskap må i alle fall kommunen ta seg tid til å utvikle ein gjennomtenkt eigarstrategi. På dette punktet har det halta i styringa av Skjåk Utvikling A/S.

Skjåk Utvikling A/S er nå utan dagleg leiar. Det viser seg at selskapet kan leggast ned eller leggast i dvale utan at store og vesentlege prosessar stoppar opp. Unntaket er at selskapet så langt har lykkast med å etablere NIS, næringsnettverket i Skjåk. NIS er så sterkt underlagt Skjåk Utvikling A/S, og så sterkt avhengig av utviklingsselskapet, at kommunen må sjå som ei viktig oppgåve å støtte NIS slik at nettverket kan utvikle seg vidare. Her må likevel næringslivet sjølve

ta hovudansvaret. Slik lausriving frå Skjåk Utvikling A/S er også ønskeleg sjølv om utviklingsselskapet ikkje blir nedlagt.

Skjåk Utvikling A/S har hatt to viktige hovudoppgåver i tillegg til næringsnettverket:

- Arrangementsutvikling
- Nærings- og arbeidsplassutvikling

#### Arrangementa

Det har vist seg at dette har vore ein utruleg kostbar og lite kreativ måte å drive arrangement og arrangementsutvikling på. Dette blir godt illustrert med at Bruheim-nemnda i same perioden har klart å utvikle arrangement med det mangedobbelte i inntening med ein liten brøkdel av pengebruken. Også det som nå er Diktardagar i Lom, Skjåk og Vågå viser at reine kulturarrangement bygd på lite kommersielle konsept kan drivast langt billegare og med større inntekter og varig verdi. Innanfor dei kommersielle konsepta for arrangement skal ein leite både lenge og vel etter ei bygd med større kompetanse og suksess enn Skjåk. Skjåk har hatt dei heilt store kulturentreprenørane med Country-festivalar både i Skjåk og fleire andre stader i Sør-Norge. Det må ha svikta med omsyn til å nytte seg av eksisterande kompetanse i bygda og regionen.

#### Nærings- og arbeidsplassutvikling

Arrangement gjev bygda kvalitetar, men svarer ikkje allein på det store behovet for arbeidsplassutvikling. Overgangen frå eit rent arrangementsselskap til eit allment næringsutviklingsselskap med namnet Skjåk Utvikling A/S må forståast i lys av dette behovet.

Det er ikkje tvil om at Skjåk Utvikling A/S skulle supplere næringskontoret med kapasitet og kompetanse gjennom å arbeide meir bedriftsretta og aktivt overfor enkeltbedrifter enn det næringskontoret hadde kapasitet til. Det som skjedde, var at Skjåk Utvikling A/S i staden tok «eit steg tilbake» og engasjerte konsulentar til å drive planutvikling. Styret og dagleg leiar brukte tid og krefter både på føre- og etterarbeid. Det ser heller ikkje ut til at det vart arbeidd parallelt med målretta arbeid overfor enkeltbedrifter for å få dei til å etablere seg i Skjåk. Halve arbeidsåret meinte selskapet sjølve, at arbeidet vart prega av arrangementsdelen av selskapet sitt mandat.

Kommunen har ikkje fått overlevert oppgåver som har stoppa opp på grunn av at Skjåk Utvikling A/S ikkje lenger har nokon fast tilsett og går på sparebluss. Selskapet har så langt arbeidd vidare med NIS og andre har overteke arrangement.

## **1.2 KVA GJEKK GALE MED SKJÅK UTVIKLING?**

Det er i ettertid lett å sjå avgjerande faktorar som gjekk gale med Skjåk Arrangement/ Skjåk Utvikling. Her er ein kortversjon:

- Det var for dårleg utgreidd på førehand kva for funksjon selskapet skulle ha og korleis det skulle styrast. At Skjåk Arrangement A/S så raskt vart til Skjåk Utvikling A/S er i seg sjølv eit døme på at vegen ikkje var planlagt, men at vegen vart til mens ein gjekk.
- Selskapet vart styrt gjennom kommunestyret som generalforsamling. Kommunestyret er av gode grunnar lite vant med og eigna til ein slik funksjon. Rollene som kommunestyre og generalforsamling vart blanda saman. Ein kan til dømes ikkje sjå at målsettinga om å få inn private på eigarsida i selskapet vart følgt opp. Det var heller ikkje klare krav om å endre arrangementa slik at dei fekk akseptable inntekter.
- Oppfølginga av den årlege løyvinga skulle gjerast gjennom ein årsplan. Denne årsplanen hadde ikkje ei form og eit innhald som det kunne styrast etter.
- Alle desse veikskapane ved styringa av selskapet hindra likevel ikkje Skjåk Utvikling A/S i å arbeide for å få inn andre på eigarsida. Kommunen ville sikkert også berre applaudert om arrangementa hadde kosta mindre og gjeve meir inntekter. Framfor alt er det ingen tvil om at kommunen som eigar gjerne hadde sett at selskapet hadde sett i gang konkret arbeid med å skaffe nye arbeidsplassar.

## **1.3 KVIFOR LEGGE SKJÅK UTVIKLING A/S NED (ELLER I DVALE) NÅ?**

Tilrådinga om å leggje selskapet ned, eller føre det vidare på sparebluss, er ikkje sjølv sagt. Denne evalueringa som både viser ein del ting som kunne ha vore gjort langt betre i Skjåk Utvikling A/S, og som også summerer opp erfaringar med tilsvarande selskap i samanliknbare kommunar, kan brukast til å lære av eigne og andre sine feil. Det er liten tvil om at selskapet

kunne drivast vidare på ein betre måte gjennom å ta lerdøm av eigne og andre sine erfaringar. Når vi likevel tilrår å ikkje satse vidare på denne arbeidsmåten, er følgjande moment avgjerande:

- Ein bør velje A/S som organisasjonsform berre for kommersielle selskap, ikkje selskap med like lite inntening som ein vanleg kommunal etat.
- Uavhengig av dette er slike selskap med 1-2 tilsette så sårbare at det er umogleg å organisere seg vekk frå dei grunnleggjande problema. Dette er ein hovudkonklusjon i analysen av tilsvarande selskap.
- Ein siste hovudkonklusjon er at kommunane som eigar regelmessig vil trekkje tilbake fullmakter og sette seg sjølve inn i styringa – også der selskapene fungerer bra. Det er ikkje i samsvar med måten det kommunale demokratiet fungerer på å overføre så viktige funksjonar og utviklingsoppgåver til eit A/S. På den andre sida er det ikkje god eigarstyring å detaljinstruere eit A/S. Kommunestyre og formannskap i Skjåk har ikkje delegert sjølv småbeløp administrativt. Da blir det sjølvsagt eit paradoks å deleger millionbeløp til ein administrasjon og eit styre utanfor kommunen.

## **1.4 NÆRINGSFONDET OG NÆRINGSORGANISERING**

Evalueringa har gjeve følgjande hovudkonklusjonar:

- Vedtekten og den administrative organiseringa i kommunen er bra og vi tilrår berre mindre endringar.
- Den politiske styringa har derimot vist store svikt og er heller ikkje i samsvar med verken overordna eller eige regelverk. Vi tilrår vesentlege endringar.

### Vedtekten

Næringsfondet i Skjåk blir forvalta etter vedtekter og regelverk som i all hovudsak er gode og veleigna for dei fleste stønadssakene til einskildbedrifter. Desse sakene er kjenneteikna ved at det er bedriftene som søker stønad og desse søknadene blir behandla etter eit regelverk som er eit godt utgangspunkt for god stønadspolitikk.

### Styringa

Med utgangspunkt i eit godt regelverk og gode vedtekter, viser evalueringa at det er vesentlege problem med praktiseringa av regelverket. Hovudproblemet er at kommunestyret handlar i strid med sine eigne vedtekter og finansierer løpende drift gjennom næringsfondet. Dette er ikkje berre i strid med eige regelverk, men truleg også det overordna statlege regelverket for kraftfond. Det er gjort nærmare greie for dette i sluttkapittelet.

Vårt inntrykk er at det også har vore for lett å gripe til, og å gripe inn i, næringsfondet for å løyve pengar til kommunale investeringar som i liten grad har direkte effekt på hovudmålsettinga med fondet: å skape arbeidsplassar. Dette har vore med på å redusere fondet og med dette også å redusere framtidig handlingsfridom dersom det blir behov for storsatsingar.

Tilrådinga vår er at kommunestyret i framtida skal ha ein strategisk funksjon og ikkje gje stønad til einskildsaker. Kommunestyret skal arbeide meir systematisk med regelverket – og innafor regelverket ha skikkelege prioriteringar med omsyn på hovudføremål med fondet (rammer for bedriftsstøtte, støtte til næringsorganisasjonar, støtte til kommunale føremål etc.). Fondsstyret bør delegerast til formannskapet eller eit anna eigna kommunalt vedtaksorgan. Den store mengda av små tilskotssaker bør delegerast administrativt.

#### To nye satsingar

Skjåk har (som andre landbrukskommunar) nedgang i sysselsettinga i jordbruket kvart år. Dei siste åra har også fleire av dei større industribedriftene vorte nedlagt eller hatt store problem med reduksjon i sysselsetting. For å nå målsettingane om fleire arbeidsplassar og å sikre stabil busetting, tilrår vi to nye hovudgrep:

1. Større nyetableringar: Kommunen etablerer eit løpende prosjekt som har som føremål å få minst ei nyetablering med meir enn 10 arbeidsplassar kvart år. Fondet blir bygd opp for å klare etableringar på inntil 30-40 arbeidsplassar.
2. Busettingsstrategi: Dei siste åra har mange utkantkommunar i same kategori som Skjåk hatt folketalsvekst. Hovudgrunnen for mange av dei, er ikkje at det er skapt nye arbeidsplassar – men at kommunen har hatt ein inkluderande og offensiv busettingsstrategi der sesongarbeidarar frå til dømes Polen har busett seg i kommunen. Skjåk bør sette av midlar frå næringsfondet og finne ein eigna arbeidsmåte for å få fleire til å busette seg i bygda.

## **1.5 FRAMTIDIG ORGANISERING OG STYRING**

Administrativ organisering.

Skjåk kommune har hatt ei godt fungerande administrativ organisering av næringsarbeidet. Modellen med eit felles næringskontor for landbruk og andre næringar gjev grunnlag for fleire tilsette og mindre sårbar forvaltning enn det som er vanleg i kommunar/regionar der landbrukskontoret er skilt ut. Som gjennomgangen av organiseringa i samanliknbare kommunar viser, er dette ikkje den mest vanlege måten å organisere på – men også andre praktiserer dette med hell. Det er ingen grunn til hastverk for å endre denne måten å organisere på. Kommunen bør ikkje «hoppe på» ein annan modell utan å ha dette skikkeleg utgreidd.

Politisk organisering

Skjåk kommune skil seg ut ved å belaste kommunestyre og formannskap med altfor mange små enkeltsaker. Kommunen bør delegere heile vegen: Frå kommunestyre til formannskap. Frå formannskap til administrasjon.

Tidsbruk og fokus på enkeltsaker har klart gått ut over overordna styring frå kommunestyre og formannskap. Slik overordna styring er til dømes: Ein eigarpolitikk for alle selskap/organ (A/S, § 27 osv.). Overordna rammestyring som sikrar at næringsfondet ikkje blir spist opp undervegs, overordna prioriteringar mellom direkte støtte til næringsføremål og indirekte støtte til kommunale investeringar osv.

Innanfor den nåverande modellen er det ting som må rettast opp – og det raskt. Dette gjeld spesielt løyvingar frå næringsfondet til kommunale føremål. Her har kommunestyret løyvd til føremål som klart er i strid med både eigne vedtekter og overordna statlege reglar for støtte.

Ein grunn til at dette kunne ha skjedd, er at det ikkje er gjort klart nok greie for at dette i administrasjonens (rådmannens) innstilling til kommunestyret, men kommunestyret har sjølv sagt eit sjølvstendig ansvar.

## **1.6 ALTERNATIVE ORGANISASJONSFORMER**

Uavhengig av korleis Skjåk organiserer seg administrativt og politisk, vil det vere slik at kommunen er for liten til å ha eit apparat som er stort nok og sterkt nok.

Derfor bør ei interkommunal organisering greia ut. Det enklaste – og raskaste – er å finne ein modell saman med Lom. Lom har eit kraftfond som gjev grunnlag for årlege løyvingar på ca. 4 millionar, Skjåk ca. 7 millionar. Dersom kommunane gjer overordna vedtak om kor mykje av dette dei vil bruke til kommunale investeringar, kan dette beløpet (som før) fordelast av kommunestyre og formannskap. Bedriftsstøtta blir overført til det interkommunale næringskontoret. Eit felles næringskontor kan ha kapasitet både til å gjere det arbeidet det kommunale næringskontoret har gjort og dei meir bedriftsretta oppgåvene som var tiltenkt Skjåk Utvikling. Administrative kostnader til næringsføremål skulle på den måten kunne bli sterkt redusert. Viktigare er det at kompetansen kan bli breiare og sakshandsaminga betre.

Eit interkommunalt samarbeid om næringskontor er ikkje tilstrekkeleg til å tiltrekke seg merksemd frå næringslivet utanfor regionen. Uavhengig av organisasjonsform på sjølve næringsarbeidet tilrår vi derfor at kommunen utviklar ein informasjons- og akkvisisjonsstrategi – og gjennomfører denne. Informasjonsstrategien skal vise at næringsfondet gjev stønader og insitament som gjer det spesielt attraktivt å lokalisere seg i kommunen.

## **DEL I ORGANISERING OG BRUK AV NÆRINGSFOND**

## **2. MÅL, MIDDEL OG ORGANISERING**

### **2.1 NÆRINGSPLAN FOR SKJÅK**

Næringsplan for Skjåk 2011-2014 er det overordna plandokumentet for næringsutviklinga i Skjåk. Denne planen vart utarbeida og vedteke som del av kommuneplan 2011-20. Planen har formulert denne overordna målsettinga: *Planen skal «Bidra til fleire arbeidsplassar i Skjåk, målsett til 75 nye årsverk i 2015 og 150 nye årsverk i 2020.*

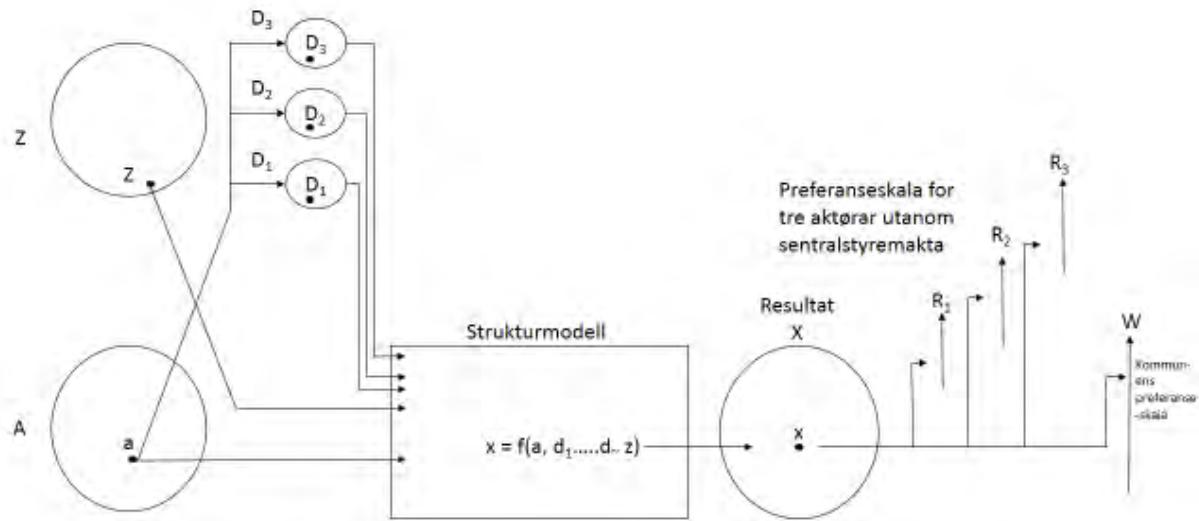
Næringsplanen har som grunnleggjande forståing at det er arbeidsplassar som er grunnlaget for busetting og folketalsutvikling. Med omsyn til næringar som skal skape desse arbeidsplassane formulerer næringsplanen det slik (s. 4): *«Derfor ser kommunen for seg at landbruk, industri og reiseliv inkl. naturbaserte opplevingar skal vere prioriterte næringar i det kommunale tiltaksarbeidet.»* Med utgangspunkt i dette er følgjande tiltak for overordna næringsutvikling skissert:

- Styrke støtteapparatet for næringsdrivande med ein ekstern utviklingsressurs (næringsutviklar), ein pådrivar og tilretteleggjar for vidareutvikling av eksisterande og etablering/tilflytting av nye verksemder.
- Ta initiativ til organisering av næringsdrivande (næringsforeining) og utgreiing av mogleg utviklingsselskap.
- Starte kurs- og kompetanseutviklingsprogram for næringslivet.
- Styrke tilgangen til kapital og finansiering til næringsutvikling, ved aktiv bruk av næringsfondet for samfinansiering med andre finansieringskjelder.

### **2.2 EIN OVERORDNA PLANLEGGINGS OG EVALUERINGS-MODELL**

Med utgangspunkt i Næringsplanen for Skjåk, har kommunen som siktemål at tiltaka i planen skal gje eit resultat på 75 nye arbeidsplassar fram til 2015. I modell 2.1. er dette resultatet kalla X. For å oppnå resultatet X (75 nye arbeidsplassar) har kommunen to verkemiddel som skal evaluerast i denne rapporten:

- Det kommunale næringsfondet
- Det kommunale utviklingsselskapet, Skjåk Utvikling A/S



Figur 2.1. Mål-verkemiddel-modell i ein spel-situasjon.

Verkemidla for å nå målet om 75 nye arbeidsplassar blir i modellen kalla A. I kommunen sitt strev for å nå dette målet er det ikkje berre eigne verkemiddel som bestemmer resultatet. Også tilfeldigheiter, eller tilhøve som kommunen ikkje kan påverke, spelar inn. Slike utanforliggande krefter blir i modell 2.1. kalla Z, og kan handle om vær og vind, sol og regn, men også om endringar i til dømes marknaden. Eit typisk døme er smaksendringar hjå kundane som t.d. har gjort at furumøbelindustrien nesten er utradert i heile landet.

Dette er faktorar i den gamle «grunnmodellen». I nyare utvikling av modellen er det også teke høgde for at andre aktørar enn kommunen med sitt næringsfond og utviklingselskap, påverkar utviklinga. Slike aktørar kan vera store selskap i Skjåk (som Interfil), statlege og fylkeskommunale styresmakter som lokaliserer og omlokaliserer sine arbeidsplassar (som NAV) og endringar i stønadssordninga over landbruksavtalen (som BU-tilskot) og i Innovasjon Norge. Slike «utanomlokale» aktørar er i modellen eksemplifisert med d1-d3. Det viktige og interessante med desse aktørane er at dei kan ha heilt andre og ulike preferansar og målsettingar enn kommunen. Kommunen sin preferanseskala er illustrert med W, medan dei andre aktørane sine preferanseskala er eksemplifisert med R1-R3. Fordi desse er aktørar, gjer dei handlingar og har eigne målsettingar og preferansar. Difor kan dei også kallas *spelarar*. Og heile modellen kan forståast som ein avansert matematisk modell, bygd på spelteori. I dette evalueringars arbeidet i

Skjåk vert modellen først og fremst brukt som ein tankemodell for å vise *kompleksiteten i utviklingsarbeid*, - eit arbeid som gjerne kan oppfattast som enkelt.

I evalueringa har vi nytta ulikt kjeldegrunnlag for det kommunale næringsfondet og Skjåk Utvikling A/S. Når det gjeld næringsfondet har vi eit godt oversyn over verkemidla som har gått inn og er teke i bruk (altså A i modell 2.1.). Som vi gjer greie for seinare i rapporten har vi ingen data på kor mange arbeidsplassar desse tiltaka faktisk har gjeve. Vi veit lite om resultatet ut frå talgrunnlaget vi ligg inne med, 'men dei som er lokalkjente veit likevel ein god del om kva for stønadstiltak som faktisk har verka.

I evaluatingsrapporten har vi valt å analysere og å drøfte sjølve *tilskotspraksisen og fordelinga på føremål*. Det vil seie *direkte støtte* til næringsaktørar kontra *indirekte støtte* til næringsutvikling gjennom pengeløyvingar til ulike kommunale tiltak osv. Skjåk Utvikling A/S er også døme på eit slikt indirekte verkemiddel/tiltak for å skape arbeidsplassar. Dette betyr at vi i evalueringa trekkjer ut eitt av mange verkemiddel under kategorien A i modell 2.1 og evaluerer denne for seg sjølv. Andre indirekte verkemiddel kunne også vore evaluert etter same modell og tankemal.

Når det gjeld utviklingsselskapet, går vi på same måte som for næringsfondet inn og ser på kva dei har brukt pengar og personressursar på, men her er det enklare å seie noko kvalifisert om resultatet av verksemda. Evalueringa har ikkje gjeve grunnlag for å gå inn i rekneskapa og å intervju bedrifter som har fått støtte frå næringsfondet. Når det gjeld utviklingsselskapet er dette evaluert etter både metodane, det vil seia at vi har gått inn i rekneskapa, i rapportering og gjennomført intervju med dagleg leiar og styreleiar. Informasjon innhenta gjennom intervju har i tillegg vorte supplert med diverse dokument på e-post.

Modellen viser at det er umogleg å «planleggje» eit visst resultat gjennom bruk av kommunale verkemiddel som til dømes det kommunale næringsfondet. Modellen viser også at det av same grunn er umogleg å kvantifisere effekten av næringsfondet, særleg på lang sikt. Grunnen er at det er så mange andre faktorar som er viktigare enn næringsfondet for utviklinga av arbeidsplassar. Det er likevel mogleg å få eit mål på effekten på sysselsettinga på kort sikt i den einskilde bedrift slik evaluatingsmodellen i kapittel 6.1 viser.

## **2.3 MEIR OM TILHØVET MELLOM MÅL OG VERKEMIDDEL**

Det skal vere samsvar mellom mål og middel. Ein viktig handlingsregel er at verkemiddel skal rettast mest mogleg direkte mot det som ein har målsetting for. Dette prinsippet vert gjerne omtalt som *skarpskytingskravet*.

Dersom målet er å etablere arbeidsplassar, bør verkemiddelet rettast *mest mogleg direkte* inn mot dette føremålet. Altså gje stønad til bedrifter med sjølvsysselsette og/eller tilsette. Er derimot målsettinga å sikre busetnaden skal verkemiddelet rettast mest mogleg direkte inn mot dette føremålet, altså å gje stønad til busetting, til dømes etableringsstønad til unge familiarar som vil bygge hus og heim.

Ein kan sjølvsagt ha mange målsettingar og her er handlingsregelen at det skal vere minst *eitt verkemiddel for kvar målsetting*. Ved fleire målsettingar kan det oppstå *målkonfliktar*. Slike målkonfliktar må alltid identifiserast. Dersom det er naudsynt med arbeidsplassar for å få busetting, treng ein ikkje verkemiddel for anna enn å etablere arbeidsplassar. Det er altså behov berre for eitt mål. I forlenginga av dette er det heller ingen målkonfliktar mellom å satse på busetting og arbeidsplassar.

Når eit verkemiddel blir sett inn for å nå eit mål, ventar ein seg eit bestemt resultat. Dersom dette viser seg å ikkje slå til, kan det vere ein har missforstått samanhengane mellom mål og middel. I så fall må verkemiddelet endrast. Men dette treng ikkje vere forklaringa på mangelen på samsvar mellom mål og middel. Det kan også vere tilfeldigheiter som gjer at ei bedrift går konkurs trass i at verkemiddelet er veleigna, eller det kan vere at andre aktørar enn kommunen/verkemiddelapparatet påverkar utfallet (jf. figur 2.1 R1, R3). Slike aktørar blir som nemnt kalla «spelarar», og spelarane har minst like sterke interesser og preferansar som kommunen. Eit godt døme på dette er spelet mellom dei 4 store i detaljhandelen. Etter at COOP kjøpte opp ICA (i Skjåk: Matkroken) vil dette kunne få ulike resultat i til dømes Lom og Skjåk, då det i Skjåk berre blir *ein* eigar av dei to forretningane som så langt har konkurrert.

## **2.4 TILHØVET MELLOM ARBEIDSPLASSAR OG BUSETTING**

Det er ofte eigna arbeid som får folk til busette seg i bygder som ligg langt unna byar og tettstadar. Tiltaksarbeidet i slike kommunar som Skjåk må derfor i hovudsak gå ut på å stimulere

til nye arbeidsplassar. Kommunane Lom og Skjåk er ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion. Det vil seie at arbeidsplassar etablert i Skjåk kan ha arbeidstakarar frå Lom og omvendt. For desse to kommunane er det eigentleg viktigare kvar folk buset seg enn kvar arbeidsplassane ligg. Det er bustadadressa som gir skatteinntekter uavhengig av kvar arbeidsplassen er lokalisert. Det er også bustadadressa som bestemmer skulegang, omsorgstenester osv.

I kommunar som ikkje har arbeidspendling til sentra er det ein klar tendens til å undervurdere tiltak som påverkar busettinga. Grov sett deler gjennomsnittsinnbyggaren livet inn i tre fasar: skulegang til 25-30, yrkesliv fram til 60+ og pensjonsliv fram til 80+. Det er altså berre 1/3 av livsfasen der busettinga er sterkt og direkte knytt til arbeidsplassen. Plussar vi på med perioden barn/ungdom som bur heime fram til (og med) vidaregåande, er det ca. halve livsløpet som direkte og indirekte er knytt til arbeidsplassbehov.

I tillegg kjem at arbeidsfolk er meir mobile, både regionalt, nasjonalt og globalt. Vi ser at kommunar som legg til rette for at «gjestearbeidarar» frå EØS-området ikkje berre skal vere sesongpendlarar, men også satsar på busetting, har hatt gunstig utvikling både i arbeidskraft, busetting og folketalsutvikling.

Endeleg – og til slutt: Ein større og større del av arbeidsstokken kombinerer jobbkontor og heimekontor. Det er eit stort potensiale i å leggje til rette for slike tilpassingar. Eksempel på tiltak i Skjåk:

- Kjøpe pendlarleilegheiter i Oslo
- Leggje til rette for felles arbeidsmiljø i Skjåk
- Strategi for å få «nye landsmenn» til å etablere seg i Skjåk

## 2.5 KORLEIS SKJÅK HAR GJORT DET

Paragraf 2 i Vedtekter og reglar for kommunalt næringsfond (2011) startar slik: «*Fondet skal i første rekke nyttast til næringsformål som kan auke og trygge busetnaden i Skjåk*». Som oppfølging av denne formuleringa blir det spesifisert fem strekpunkt som eksempel på prosjekt som kan få støtte.

Målanalyse: Dette må forståast slik at det berre er formulert ei målsetting, men ho er i utgangspunktet brei og allmenn: *Næringsformål*. Ein føreset dermed ei direkte kopling mellom næringsformål og trygge busetnaden.

Strekpunkta i § 2 viser kva for prosjekt som kjem inn under «næringsformål». All slags form for bedriftsstøtte (bortsett frå løpende driftsstøtte) er med, men det er også høgst indirekte prosjekt som barnehage, samfunnshus og idrettsanlegg. Dette er tvillaust viktige tiltak for å sikre busetnaden i Skjåk, men ut frå handlingsregelen om at verkemidla skal vere mest mogleg direkte og målretta, er direkte støtte til hus og heim meir direkte. Det er derfor grunn til merke seg det kan gjevast støtte til investeringar i næringsareal, men ikkje til bustadområde. Samfunnshus kan også støttast, men ikkje bustadhus.

I § 3 blir det presisert at *tilskot* er den normale støtteforma. I same paragrafen blir det skissert nokre unntak. Det er at kommunen unntaksvis kan gå inn i bedrifter med aksjar avgrensa til maks 30% av aksekapitalen. I tillegg blir det gjort unntak for utviklingsselskap, utleigebygg m.m. Også her blir det presisert at private interesser bør vere «meir framtredande enn kommunale».

Vedtekten går så over til spesifisere rammevilkår (§4 og §5), fondsstyre og forvaltning (§6-7-8) og deretter dei meir spesifikke reglane for støtte.

## **3. ORGANISERING OG ARBEIDSMÅTAR**

### **3.1 INNLEIING**

I dette kapittelet vil vi skissere dei vanlegaste måtane å organisere nærings- og tiltaksarbeidet på. Vi deler dette opp i *administrativ* og *politisk* organisering. Denne inndelinga byggjer på og summerer opp, tidlegare forsking på feltet. Behovet for organisering er avhengig av mange ting, men kraftkommunar har spesielle moglegheiter og utfordringar. Vi har derfor gjort ei samanlikning med andre kraftkommunar som er omtrent like store som Skjåk. Utvalet som beskrivinga og analysane byggjer på, er henta frå medlemsregisteret til Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK)<sup>1</sup>.

LVK har 173 medlemskommunar fordelt på 16 fylker. For å gjera analysane mest mogleg samanliknbare med Skjåk, har vi valt å hente informasjon frå kraftkommunar som har mindre enn 4000 innbyggjarar. Til saman finn vi 104 kommunar av slik størrele (60,1 % av medlemskommunane), og alle 16 fylka er representert (tabell 3.1.).

Kunnskap om korleis disse kraftkommunane har organisert utviklingsarbeidet sitt er henta frå heime-/nettsidene til kommunane. Berre i 7 tilfelle var det ikkje råd å finne tilstrekkeleg informasjon om korleis utviklingsarbeidet er organisert. Samla er likevel informasjonstilgangen god, og har gitt eit tilstrekkeleg kunnskap om ulike organisatoriske løysingar.

For å få innblikk i kommunane sine erfaringar med ulike modellar er det i tillegg gjennomført 10 telefonintervju (tabell 3.1.). Åtte av disse intervjua omhandlar kommunar som har valt «selskapsmodellen» eller «fristilte» AS (eitt KF) der kommunane (som i Skjåk) har aksjemajoritet. Aksjeandelen variera frå 51 % til 100 %. Samtalane vart gjennomført med den som på nettsida stod oppført som «dagleg leiar». I eit tilfelle vart rådmannen intervju<sup>2</sup>. To andre intervju vart gjennomført med næringssjef/-konsulent i kommunar som har valt ein «integrert modell», dvs. at dei har eigen næringskonsulent-/sjef, etter den såkalla «tiltakskonsulent-modellen» (jf. note 3 og 4). Ein av disse kommunane hadde samstundes

---

<sup>1</sup> Kjelde: <http://www.lundogco.no/lvk/>

<sup>2</sup> Gjennom telefonintervjua vart det klart at i tre av disse 8 kommunane var AS-modellen under avvikling og/eller vurdering. Grunngjevinga vert belyst seinare i rapporten.

avtale om etablerer- og bedriftsretta rettleiing i eit regionalt utviklingsselskap organiset som AS. Også i dette regionale selskapet er gjort samtalar med dagleg leiar.

Tabell 3.1. Tal vasskraftkommunar med mindre enn 4000 innbyggjarar og tal gjennomførte intervju.

Fylker	Tal vasskraftkommunar under 4000 innbyggjarar	Tal gjennomførte telefonintervju
Østfold	2	
Hedemark	6	1
Oppland	9	1
Buskerud	8	
Telemark	7	
Aust-Agder	6	2
Vest-Agder	4	1
Rogaland	4	
Hordaland	8	2
Sogn og Fjordane	10	2+ eit regionalt AS
Møre og Romsdal	3	
Sør-Trøndelag	6	
Nord-Trøndelag	8	
Nordland	12	
Troms	7	
Finnmark	4	

## 3.2 ADMINISTRATIV ORGANISERING

Dei mest vanlege *administrative organiseringane* er<sup>3</sup>:

- ordførar- og rådmannmodellen,
- tiltaks-/næringskonsulentmodellen,
- næringsetatsmodellen og
- selskaps-/fristillingsmodellen.

Dei tre fyrstnemnte karakterisera Martinussen som hovudmodellar, medan selskapsmodellen har vore mindre utbredt som organisatorisk løysing (2001:14). Særleg internasjonalt, men også nasjonalt og regionalt har selskapsmodellen likevel fått større rotfeste og utbreiing enn

---

<sup>3</sup> Martinussen, K. (2001): Fra offentleg organisering til fristilt aksjeselskap. En studie av fristillingen av det kommunale næringsarbeidet i Steinkjer og Harstad. NF-rapport nr. 16/2001.

tidlegare. Skjåk og fleire andre kraftkommunar har også valt denne utviklingsmodellen (jf. figur 3.1).

Figur 3.1. Kraftkommunar med under 4000 innbyggjarar sin modell for organisering av næringsutviklingsarbeidet (N=104).



Det klare fleirtalet har likevel valt «tiltakskonsulent-modellen» (61 av 104 kommunar). Riktig nok er det ingen som pr. dato nyttar tittelen tiltakskonsulent, men heller næringskonsulent og/eller næringssjef. Funksjon og arbeidsoppgåver er dei same, nemleg å fungere som 1. line i næringsutviklingsarbeidet. Å vera fyrsteline inneber at potensielt nye etablerarar, så vel som eksisterande bedriftseigarar, vender seg til (i dette tilfellet) kommunen for å få råd og rettleiing i etabler-, bedrifts- og næringslivsspørsmål. Som fyrsteline skal ein også kunne guide alle lokale (og potensielt nye lokale) næringslivsaktørar, uavhengig av bransjar og sektor, inn i relevante nettverk, kompetansetilbod og møteplassar, samt kunna gje rettleiing om det lokale, regionale og nasjonale verkemiddelapparatet av typen kraftfond, næringsfond, støtteordningar hjå Innovasjon Noreg, Fylkeskommunen, Fylkesmannen osv.

Den såkalla «rådmann- og ordførarmodellen» har i følgje Teigen<sup>4</sup> (et.al., jf. note 4) og Martinussen (jf. note 3), tapt terreng sida slutten på 70-talet. Likevel er den fortsatt utbredt (17 av 104 kommunar) blant dei minste kraftkommunane, dvs. dei med mindre enn 2000

<sup>4</sup> Teigen, H., Nordgreen R. og Spilling, O. (1995): Langtidslinjer i norsk distriktpolitikk og tiltaksarbeid. Vett & Viten AS.

innbyggjarar (figur 3.1.). Dei fleste slike kommunar har i tillegg til ordførar og rådmannen si fyrstelinestøtte, inngått avtalar om bedrifts- og etablerarrettleiing hjå regionale utviklingsselskap og/eller hjå fagmiljø i næringshagar av typen SIVA (jf. figur 3.2).

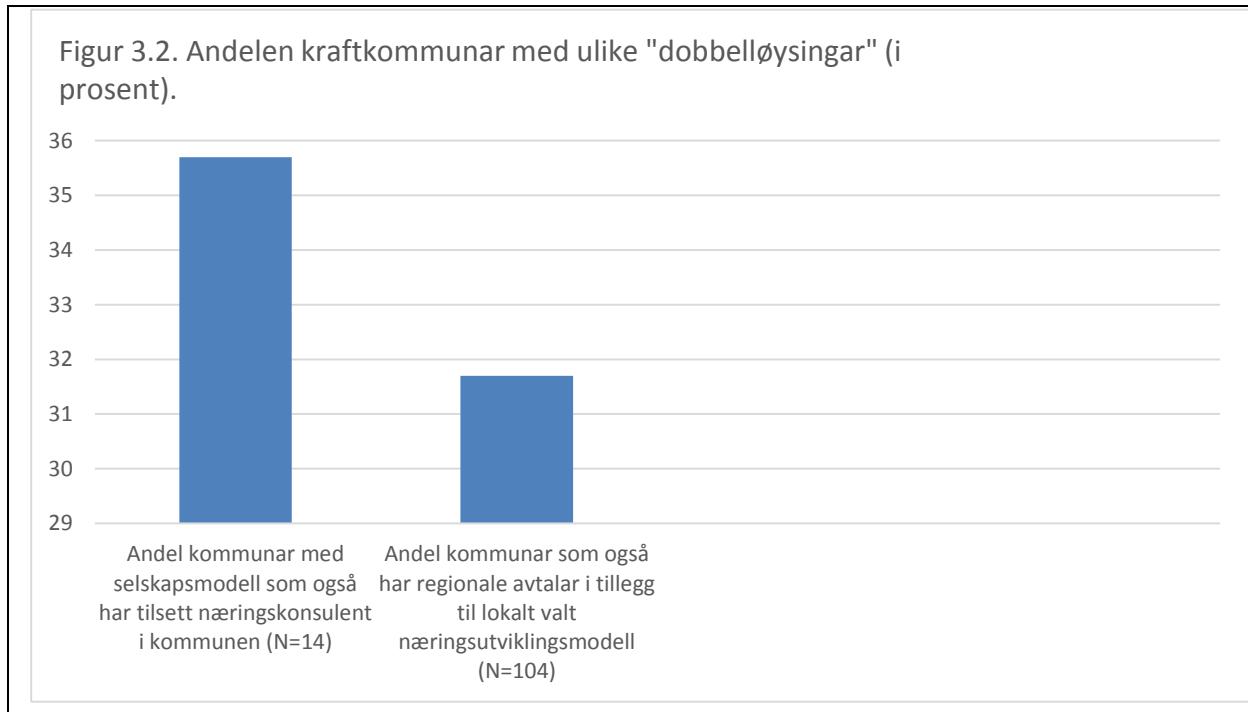
«Selskaps- og fristillingsmodellen» er sannsynlegvis meir utbredt blant kraftkommunar enn i andre kommunar av same folketalsstørrelse (14 av 104 kommunar). Det er t.d. fleire som har valt selskapsmodellen framfor «næringsetat-modellen» (figur 3.1). Likevel er det meir vanleg at ordførarar og rådmenn frontar næringsutviklingsarbeidet, enn kommunalt eigde aksjeselskap.

Hjå kommunar som har etablert eige aksjeselskap, finn vi at 5 av 14 kommunar (inklusive Skjåk) har tilsett næringssjef og/eller -konsulent i «intern organisasjon» (jf. figur 3.2.). Gjennom intervju viste det seg at denne «dobbelloysinga» har gitt både gode og mindre gode erfaringar. I tillegg har intervjeta avdekka ei rekke interessante spørsmål knytt til «grad av fristilling» i selskapsmodellen, øg spørsmål som rører ved korleis relasjonane mellom kommunen som eigar og det «fristilte» selskapet som utøvande utviklingsaktør, faktisk fungerar (sjå kapittel 9.3). Som i Skjåk har tre av dei andre intervjeta kommunane «selskapsmodellen oppe til vurdering». Ein av disse (Eidtfjord) har allereie vedteke å avvikle aksjeselskapet. Grunngjevinga for dette vert diskutert i kapittel 9.4.

Kanskje litt overraskande er det at berre 5 kommunar som har etablert eigen næringsetat til å ta seg av utviklingsarbeidet. Dette har sannsynlegvis å gjera med kommunane si størrelse. Riktig nok føreligg det mange «næringsetat-hybridar» - hybridar av typen «teknisk- og næring» og «plan, næring og utvikling» etc. I tillegg kjem alle dei kommunale og regionale landbruksetatar og -kontor som utfører viktige 1. linetenester i spørsmål knytt til landbruk og bygderelaterte næringar. Unntaksvise som i Skjåk og Lesja, finn vi at landbruk og øvrig næringsutvikling operera i lag som éin felles forvaltnings -og utviklingsetat.

Eit anna gjennomgåande trekk blant kraftkommunane er at mange har valt å inngå i samarbeidsavtalar, og i fleire tilfelle eigarskap i regionale AS, interkommunale selskap (IKS), næringshagar og utviklingsselskap (nær 36 prosent). I dei fleste fylka finn vi slike løysingar. Ut frå tilgjengeleg informasjonen på kommunane sine nettsider, synes den «regionale utviklingsmodellen» vera utbredt blant kommunane i Oppland, der til dømes Valdres Næringshage AS/SIVA, er ein viktig samarbeidspart. Kommunane i Østfold (Marker og Skiptvet) har avtale om etablerarrettleiing hjå Østfold Bedriftssenter AS i Askim. I Buskerud

er Hallingdal Etablerarsenter og Kongstanken/Øst-Telemark Etablerarsenter viktige samarbeidspartar for kommunane og næringslivet. Kraftkommunane Jølster og Gauldalen i Sogn og Fjordane eig saman med Førde og Naustdal, 56% av aksjane i Sunnfjord Næringsutvikling AS – eit regionalt utviklingsselskap som tek seg av bedriftsretta støtte, etablerarrettleiing m.m. på vegne av regionen og dei fire eigarkommunane. Møre og Romsdal, på si side, har valt sin heilt særeigne modell ved å tilby etablerarhjelp og -støtte frå HoppID-kontora<sup>5</sup>.



Den regionale næringsutviklingsmodellen er klart i frammarsj. Det er også dei regionale utviklingsselskapa og regionråda som forvaltar og gjer tildelingar frå dei regionale næringsfonda. I enkelte fylker, som bl.a. Hordaland, har regionråd oppretta eigne interkommunale selskap (IKS) som fungerar som 1.line for alle samarbeidskommunane. Nordhordland Utviklingsselskap IKS, er eit slikt døme<sup>6</sup>, der heile 9 kommunar inngår i den interkommunale samarbeidsregionen «Nordhordland» (Meland, Lindås, Radøy, Austrheim, Fedje, Masfjorden, Modalen, Osterøy og Gulen).

Sjølv om slike regionale og interkommunale utviklingsmodellar er i vekst, heldt dei aller fleste kommunane fast i ordninga med *eiga 1.lineteneste* – flest gjennom «tiltakskonsulent-

<sup>5</sup> <http://mrfylke.no/Tenesteomraade/Regional-og-naeringsutvikling/hoppid.no>

<sup>6</sup> <http://www.nordhordland.net/>

modellen», men også «ordførar-/rådmannmodellen» er utbredt i småkommunane. Samstundes verkar «gullåra» til den kommunale «selskapsmodellen» å vera i retrett, jf. at fleire kraftkommunar pr. dato vurdera og/eller er i ferd med å avvikla utviklingsselskapa sine.

Oppsummert er det relativt få kraftkommunar som har prioritert eige utviklingsselskap og/eller eigen næringsetat (som Skjåk) til å ta seg av utviklingsarbeidet. Næringsutvikling er likevel ei klart synleg oppgåve for kommunane. Som nemnt var det berre på 7 av i alt 104 kommunar, det ikkje var råd å finne informasjon på nettsida om kommunen si rolle i næringsutviklingsarbeid og kven som var kontaktperson og fyrsteline. Skjåk si nettside står også fram som informativ med lett tilgjengeleg informasjon om kven som kan kontaktast i spørsmål knytt til etableringsrettleiing og næringsutvikling.

### **3.3 POLITISK ORGANISERING**

Som det finst ulike administrative løysingar for å handtere kommunen si rolle som næringsutviklar, finn vi også *ulike modellar for politisk organisering av arbeidet* (Teigen et.al. og Martinussen, sjå note 3 og 4). Dei vanlegaste politiske organiseringsmodellane er:

- tiltaksnemndmodellen,
- formannskapsmodellen,
- næringsutvalsmodellen og
- næringsrådmodellen

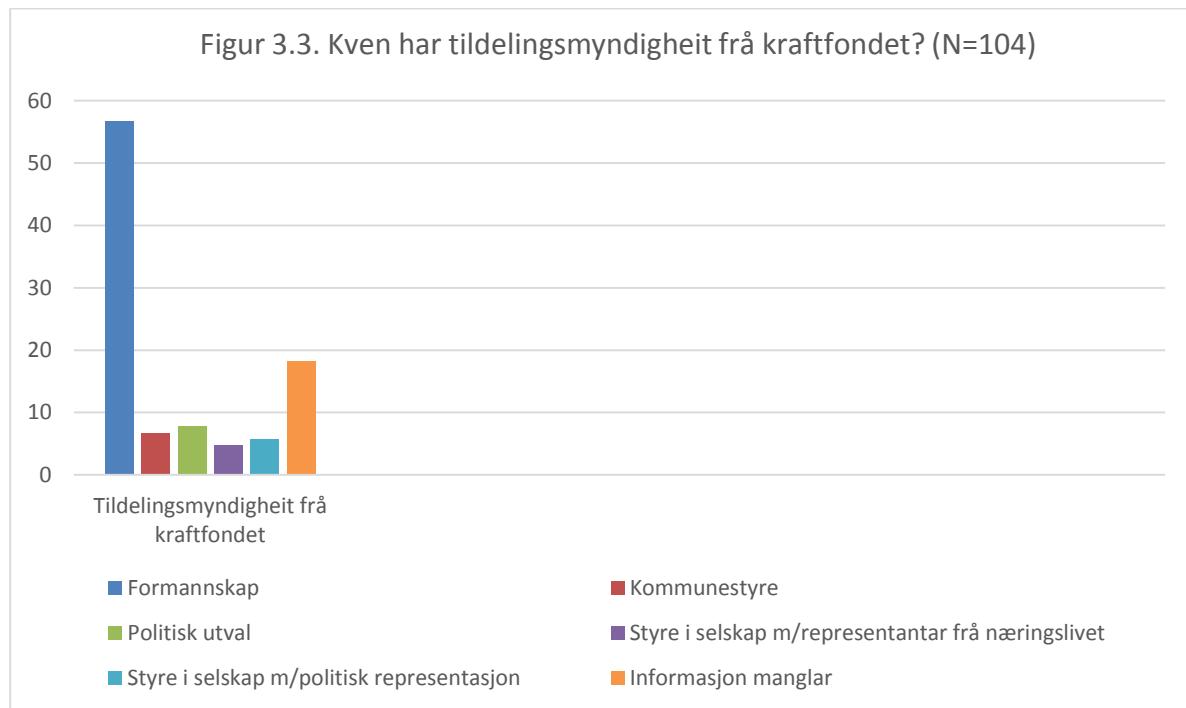
Det empiriske datagrunnlaget (jf. at informasjon er henta frå kommunane sine nettsider) gir ikkje god nok innsikt i utvalskommunane si politiske organisering til å kunna nytta denne spesifikke modellinndelinga. Å gå i full breidde og djupne på moglege politiske organiseringar er heller ikkje råd innafor tidsramma av oppdraget/bestillinga frå Skjåk kommune. Likevel er det fullt mogleg å skape ei rimeleg bra oversikt over kva for løysingar dei fleste har valt i høve «styring og myndigkeit» over tildelingar frå kraftfondet. Interessante spørsmål i denne samanhengen er om det er «*politiske* eller «*fristilte*» (jf. grad av fristilte selskap) *styringsprinsipp som ligg til grunn for vurderingar og tildelingar frå kraftfond til næringsutviklingsarbeidet?*

På grunnlag av tilgjengelege data, kan dei «politiske modell-løysingane» delast i fem kategoriar. Disse kategoriane er basert på spørsmålet kven som har tildelingsmyndigkeit i

søknadar som angår støtte til næringsformål frå kraftfondet. Blant dei 104 utvalskommunane fann vi disse svara (sjå figur 3.3.):

- formannskap,
- kommunestyre,
- politiske utval,
- styre i selskap m/politisk representasjon og
- styre i selskap m/representantar frå næringslivet

Som figur 3.3. viser er det mest vanleg at formannskapet fungerar som styre for kraftfondet og dermed myndigkeit til å (etter søknad) tildele økonomisk støtte og lån til lokale næringsutviklingsformål. Heile 59 % av kraftkommunane har valt denne politiske løysinga. Dernest kjem politisk oppnemnte utval av typen «utval for plan og utvikling», «plan og miljø», «næringsutval», «plan- og ressursutval» og «utval for omstilling og nyskaping» etc.



Det er heller ikkje uvanleg at kommunestyret sjølv fungerer som styre for kraftfondet. 7 kommunar har valt denne løysinga, medan ytterlegare 5 kommunar har vedteke at søknadar utover ei viss beløpsgrense skal løftas ut av formannskapet og handsamast i kommunestyret. Beløpsgrensa for når denne ordninga slår inn varierer frå 100.000 til 500.000 kroner. Tildelingar inntil 25.000 (i eitt tilfelle 50.000) vert oftast delegert og handsama administrativt.

Også i kommunar som har valt «selskapsmodellen», finn vi ei overvekt av «politisk samansette styrer» framfor eit styre av «næringslivsrepresentantar». I telefonintervju med daglege leiarar, var det fleire som fortalte at styresamansetninga gjerne hadde svinga mellom dei to ytterpunktene. «*I ein periode kunne styret vera «professionelt samansett», medan i neste periode «ville politikarane inn*» (frå samtale med dagleg leiar i AS). Slike «svingingar» har gjerne rot i kor langt kommunen som eigar har vore villige til å sleppe «fristillinga av selskapet».

Kor tydelege «eigarforventningane» og «eigarmeldingane» har vore til utviklingselskapet, har også betydning for tilbakevendande endring i styresamansetnaden. Eigarmeldingane, dvs. ei politisk drøfta og samstemt melding til selskapet om kva for oppgåver, forventingar og målsettingar eigarane har til selskapet, har hatt høgst variabel «kvalitet». Det same gjeld «motsett veg»; altså kor gode rutinar selskapa har hatt når det gjeld eigen verksemndplan og jamlege tilbakemeldingar/orienteringar til «eigaren(ane)». Dette ser vi nærmare på i kapittel 9. 3.

### **3.4 ORGANISASJONSMODELLEN I SKJÅK**

Skjåk er blant kommunane som har eit felles kontor for landbruk og andre næringer med eigen næringssjef. Som administrativ løysing har altså Skjåk valt *næringsetatsmodellen*. I dette ligg at næringssjef og næringskonsulenter ikkje er del av rådmannens stab og heller ikkje underlagt andre. Næringssjefen rapporterer direkte til rådmannen. I tillegg har Skjåk sida 2011 hatt eit eige næringsselskap, organisert som eit 100% kommunalt eigmakt akseselskap.

Politisk har Skjåk kommune eit utval for Næring og Miljø, men dette utvalet har ingen direkte funksjon når det gjeld næringfondssaker. I «Vedtekter for Skjåk Kommune sitt næringfond», § 6 står det:

*«Kommunestyret oppnemner Formannskapet som fondsstyre. Kommunestyret delegerer avgjerdsmynde til fondsstyret i alle tilskotssaker under kroner 100 000. Eit mindretal i fondsstyret kan anke ei sak inn for kommunestyret».*

Skjåk er altså blant dei (relativt få) kommunane som både har kommunestyret og formannskapet som fondsstyre (jf. figur 3.3). Skjåk er ei av dei kommunane der kommunestyret delegerer minst. Beløpsgrensa Skjåk brukar på 100 000 gjer at det er kommunestyret som årleg fordeler

det meste av fondet. I 2013 hadde kommunestyret 16 saker medan formannskapet hadde 29 tilskotssaker.

Av dei 29 sakene var 20 løyvingssaker på kr 25 000 eller mindre. Det mest spesielle ved måten ein gjer det på i Skjåk er at ingen saker er så små at dei er delegert administrativt. Dersom Skjåk hadde hatt den mest vanlege grensa på delegering til administrasjonen (25 000) ville formannskapet berre hatt 9 saker.

Det andre som er spesielt med Skjåk samanlikna med dei andre undersøkte kommunane, er at store delar av dei årlege inntektene fra næringsfondet vert løyvd til løpende drift av kommunen sitt nærings- og landbrukskontor. I 2013 var denne driftsløyvinga på knapt 2 millionar av knapt 7 millionar totalt. Også løyvinga til Skjåk Utvikling A/S på 1.4 millionar var i all hovudsak til drift. I sum betyr dette at ca. halve næringsfondbeløpet går til løyvingar til løpende drift. I tillegg til dette kjem driftsstilskotet til Regionkontoret på 400 000 og Jotunheimen reiseliv på kr 250 000. Også desse beløpa er løpende driftsutgifter. Problemet med slike løyvingar i høve til departementet sitt overordna regelverk, kjem vi tilbake til.

## **4. GRUNNGJEVING FOR LOKAL NÆRINGS POLITIKK/ BRUK AV NÆRINGSFOND**

### **4.1 MARKNADSSVIKT**

Bedrifter blir etablert og skal overleve i, ein marknadsøkonomi. Det vil seie at bedrifter kjem, er i verksemd og går under utan politiske grep eller inngrep. Men det er mange unntak og den vanleg aksepterte grunngjevinga for næringspolitikk er at marknaden ikkje verkar etter intensjonane eller føresetnadene. Dette blir kalla *marknadssvikt*.

Det er slik marknadssvikt som både i EU og i Norge grunngir regional- og distriktpolitiske verkemiddel innafor statsstøtteregelverket. Statsstøtteregelverket gjeld også for kommunar og kommunale næringsfond. Dette regelverket deler regionane i eit land inn etter grad av marknadssvikt, det vil i praksis seie ei inndeling etter grad av regionale utviklingsproblem. Etter denne graderinga kan bedrifter få ulike stønadssatsar. Skjåk (og Norddalen) er ein region som er blant dei som ligg høgst i Sør-Norge. I Skjåk kan tilskot gjevest med inntil 25% av kostnadene.

Grunngjevinga for ein slik prosentsats er svikt i andrehandsverdien på fast eigedom. Investering i eit nytt næringsbygg i Skjåk vil til dømes ikkje kunne seljast til investeringskostnadene dersom bedrifta som investerer går konkurs. Dette gjer at bankar ikkje tør å gje så høgt lån som i regionar der slike bygg er ei god investering i seg sjølv og kan seljast utan tap og jamvel med forteneste.

Det er også mange andre typar marknadssvikt og som grunngir ein næringspolitikk og stønadsordningar i heilt landet. Dette er grunngivinga for landsdekkande stønadsordningar under Innovasjon Norge. Slik marknadssvikt som er spesielt interessante for Skjåk, er:

- Eksternalitetar
- Informasjonssvikt
- Fellesgode
- Monopol

*Eksternalitetar* som grunngjev støtte til ei bedrift har vi når bedrifta produserer noko av verdi for samfunnet som ikkje gjev seg utslag på botnlina til bedrifta. Det mest vanlege dømet etter

kvart er kunnskapseksternalitetar. Når ei bedrift investerer i kunnskap (gir arbeidsstokken opplæring, kurs etc.) er dette ein kunnskap som kjem heile samfunnet til gode, til dømes ved at arbeidskrafa som får slik opplæring sluttar i bedrifta og byrjar for seg sjølv eller hos ein konkurrent. Faren for at dette skjer gjer at bedrifter investerer mindre i kunnskap enn det som er samfunnsøkonomisk riktig. Derfor er dette allment akseptert støttegrunnlag innanfor statsstøtteregelverka.

*Informasjonssvikt* har vi når marknaden ikkje kjenner til eller har informasjon om det som finst av varer, tenester og «gode» på ein marknad. Slik informasjonssvikt har vi når til dømes tyskarar ikkje kjenner det norske reiselivsproduktet – og når verken tyskarar eller byfolk i Norge kjenner reiselivsproduktet i Skjåk. Denne typen informasjonssvikt er grunngjevinga for dei store beløpa som er brukt for å støtte informasjonsstiltak i ut- og innland. I regionen som Skjåk hører til, har slik støtte gått gjennom Jotunheimen Reiseliv, Nasjonalparkriket osv.

Men det er også informasjonssvikt når bedrifter til dømes i Oslo-området, ikkje kjenner til billege og gode næringsareal i Skjåk, og når dei ikkje kjenner til stønadsordningane til kraftfondet i Skjåk.

*Fellesgode* er tiltak kjenneteikna av at alle kan nytte dei sjølv om berre ein eller nokon få betaler for det (det såkalla gratisplasserproblem) eller godar kjenneteikna av at det vanskeleg, er dyrt eller jamvel ulovleg å ta seg betalt for det. Eksempel her kan vera tur- og sykkelstiar, skiløyper og ei rekke andre infrastrukturprodukt.

*Monopol* er eit alvorleg tilfelle av marknadssvikt. Grunnen er at monopol gjev marknadsmakt og høgre pris enn ved konkurranse. På internasjonalt nivå er regulering som hindrar slik marknadsmakt ein del av EU/EØS regimet og vi har vårt eige konkuransetilsyn som til dømes hindrar fusjonar som gir for sterkt marknadsmakt. Lokalt og regionalt er dette eit problem som nok er for lite påakta. Kommunale næringsfond kan legitimt brukast til å sikre konkurranse der ein lokalt sit att med berre ein (eller eit fåtal) tilbydarar.

## **4.2 STATSSTYRINGSSVIKT (ELLER SYSTEMSVIKT)**

Det er ikkje slik at marknadssvikt er tilstrekkeleg grunngjeving for å gå inn med støtte over næringsfond. Den enkle (men vanskeleg praktiserbare) handlingsregelen er at kostnaden med å

kompensere for marknadssvikten må vere mindre enn kostnaden for å bøte på same svikten. Ein skal altså ikkje leite med lys og lykter etter små døme på marknadssvikt.

Men det finst også statsstyringssvikt eller politikksvikt. Eit døme på dette som er spesielt relevant i vår samanheng, er når Innovasjon Norge av ulike grunner ikkje gir etableringar i Skjåk den stønaden som det etter marknadssviktargumentet, og etter framforhandla avtaler er grunngjeving for. Dette skjer både ved at distriktpolitikken blir nedprioritert over statsbudsjettet (slik det var på 1990-talet – og slik det ser ut til på siste statsbudsjett) og som resultat av interne prioriteringar i Innovasjon Norge. Både desse elementa ser ut til å grunngi ein godt gjennomtenkt og strategisk stønadspolitikk frå næringsfondet i Skjåk.

### **4.3 GRUNNGJEVINGAR I SKJÅK**

Historisk er ikkje næringsutvikling ei lovfesta oppgåve for kommunane, men spesielt utkantkommunar som Skjåk har sett seg tent med å engasjere seg i næringsutvikling for å halde oppe næringsliv og busetting. På slutten av 1980-talet og først på 1990-talet skjedde likevel endringar som gjorde at kommunane vart «næringskommunar». Innføringa av Kommunale Næringsfond i 1987 hadde som effekt at kommunar vart pålagt å ha ein administrasjon og ein næringsplan for å kvalifisere seg til å få fond. Rike kraftkommunar fekk ikkje næringsfond frå departementet, men kunne etter eit tilsvarande regelverk bruke næringsfondet til å støtte næringslivet og næringsutviklinga. I 1994 vart dei statlege landbrukskontora kommunalisert og frå det tidspunktet var kommunane formelt sett næringsskommune med forvaltningsansvar for landbruket og krav om å ha landbruksfagleg kompetanse. Dette ansvaret løyste kommunane rundt omkring i landet på ulikt vis. Enkelte har hatt eige landbrukskontor, andre har slege seg saman med nabokommunar om eit felles landbrukskontor – medan andre gjorde som Skjåk og fekk eit felles næringsskontor for både landbruk og andre næringar.

I likskap med dei fleste andre kommunar har ikkje Skjåk grunngitt kvifor dei har ein lokal næringsspolitikk. Det har vore sett på som sjølvsagt og dei politiske partia har gått til val på målsettingar om næringslivsutvikling.

Det nasjonale (og EØS-ankra) regelverket for næringsstøtte spring ut av grunngjevingane vi har gjort greie for i dette kapittelet. Derfor er også vedtekten og spelereglane for bruk av næringsfondet underlagt grunngjevingane knytt til marknadssvikt og andre overordna

grunngjevingar. Vi vil kome tilbake til fleire eksempel på korleis Skjåk har gjort dette – og vi vil i våre tilrådingar kome med forslag om utvikling og endringar av næringsfondsbruken.

## **5. VERKEMIDDEL SOM SKAL STIMULERE TIL ETABLERING/ BUSETTING**

### **5.1 BEDRIFTSRETTA VERKEMIDDEL/ VERKEMIDDELDESIGN**

#### Næringsnøytralitet eller næringsretting

Eit hovudspørsmål i nærings- og distriktpolitikken har vore knytt til om ein skal satse på spesielt lovande næringar (vekstnæringar) eller om alle næringar skal stille likt og ha same rett til stønad, altså næringsnøytralitet. Tradisjonelt har både nærings- og distriktpolitikken satsa på vekstnæringar eller såkalla «nye næringar». Etterkrigstida var kjenneteikna av satsing på industrien som vekstnæring. Tidleg kom turismen inn som likestilt, ikkje minst i distriktpolitikken.

Utviklinga har gått i retning næringsnøytralitet, men framleis ser vi at industri og reiselivsnæring dominerer langt meir enn sysselsettinga i desse to næringane skulle tilseie. Jordbruk har vore sett på som «noko for seg sjølv» med eigne stønadsordningar. Dei vanlege verkemidla i annan nærings- og distriktpolitikk har eksplisitt ikkje kunne brukast i jordbruket med den grunngjeving at næringa har sin eigen nasjonale politikk.

#### Eksportbase versus avleia arbeidsplassar

Bedrifter som eksporterer varene sine, altså har kundane sine utanfor by- og arbeidsmarknadsregionen, blir kalla eksportbase-, eller berre basisnæringar. På den andre sida har vi bedrifter som i all hovudsak har ein lokal marknad for sine varer og tenester. Ein stor del av dei tenesteytande bedriftene har i all hovudsak ein lokal marknad. Tradisjonelle eksempel er frisørar, tannlækjarar og handelsbedrifter. Tommelfingerregelen er at når kundane må oppsøke bedrifta, har dei først og fremst ein lokal marknad. Arbeidsplassane i desse bedriftene er altså avleia av og eit resultat av, lokal kjøpekraft. Slike bedrifter inngår i det som blir kalla avleia arbeidsplassar og næringar.

Ein grunn i seg sjølv til at industri og turisme har vore spesielt stønadsverdige, er at dei i hovudsak er basisnæringar. Turismebedriftene er det på ein heilt annan måte enn industrien. I turistbedriftene er det turistane som tek med seg kjøpekraft inntent utanfor regionen.

Ein eigen grunn til å ikkje gje stønad til bedrifter som berre har ein lokal marknad, er at støtte til ei bedrift kan ta knekken på ei anna, altså at støtte kan vere konkurransevidande. Noko anna er det sjølvsagt når det ikkje finst slike tenester i bu- og arbeidsmarknadsregionen frå før. Stønad som kan verke utløysande vil da gje eit nytt gode i bygda i form av ei tenesteytande bedrift ein elles ikkje ville hatt. Slik stønad blir da heller ikkje konkurransevidande.

#### Automatikk versus vurdering

Stønad til enkeltbedrifter kan vere automatiske eller vurderingsbaserte. Den største av alle dei distriktpolitiske stønadsordningane, den differensierte arbeidsgjevaravgifta, er automatisk. I tillegg er ordninga både næringsnøytral og sektornøytral, dvs. ordninga gjeld både for privat og kommunal sektor.

Elles er heilt automatiske stønadsordningar sjeldne (men har hatt eit stort omfang i jordbruket). Det viktige er om ordningane har så stor grad har automatikk at dei er *kalkulerbare* og *forutsigbare* for sokjarane. Dersom dei er så kalkulerbare at ein automatisk kan rekne med å få tilgang til ordningane, er heller ikkje problemet med konkurransevriding stort. Dersom det er to frisørar – og båe får likt tilskot – er konkurransevridingseffekten borte.

Styrken til automatiske verkemiddel er at det kostar lite å administrere dei. På den andre sida er det vanskeleg å budsjetttere kostnadene – og dei kan bli finansielt kostbare.

#### Eingongsstønad – løpande stønad

Det mest vanlege er å gje stønad til bedrifter i form av eingongsstønad i motsetnad til løpande driftsstønad. Driftsstønad er normalt ikkje godteke etter gjeldande konkuranseregelverk (ESA). Også her er den differensierte arbeidsgjevaravgifta eit unntak. Det er løpande fritak frå avgift, derfor vurdert som driftsstønad. Det er dette som har gjort at Norge har hatt problem med å forsvare verkemiddelet.

Skiljet mellom eingongsstønad og løpande driftsstønad er eigentleg ikkje så enkelt som det kan sjå ut som i første omgang. Stønad til bedriftsutviklingstiltak som marknadsføring, kompetanseheving osv. er normale kostnader knytt til drift, men likevel akseptert – og meir og meir vanleg. Ei anna vanleg, indirekte, stønadsform er kjøp av tenester. Den store årlege

stønaden for å halde oppe hurtigruta, er til dømes definert som kjøp av tenester for å halde oppe eit visst tenestenivå.

#### Alternativ versus supplerande

Det vanlege i norske kommunar er at bedriftene kan søkje stønad frå Innovasjon Norge. Det er stort sett relativt rike kraftkommunar som har eigne stønadsordningar. Skjåk er ein slik rik kommune og det kan vere ulike måtar å bruke eigne middel på som supplement til Innovasjon Norge:

- Bedriftene kan påleggast alltid å søkje IN først
- Får bedriftene IN-stønad kan kommunen seie at bedriftene har fått det dei skal ha
- Dersom bedriftene får mindre enn det som er lov etter konkurranseregelverket, kan kommunen tilleggsfinansiere – altså supplere.
- Kommunen kan også gje stønad til bedrifter som ikkje får stønad frå IN, til dømes på grunn av at IN har eit innovasjonskrav for å gje stønad – eller fordi IN sjeldan gir stønad til lokalmarknadsbaserte bedrifter.
- Tilsvarande strategiar som i punkta ovanfor kan kommunen også ha i høve til jordbruksbedriften, men i jordbruksbedriften kan det også dreie seg om stønadsstrategiar i høve til anna form for jordbruksstønad enn det som går gjennom IN.

#### Reaktiv versus proaktiv arbeidsform

Uavhengig av typen stønadsordning er det fleire måtar å arbeide på for å få fram gode prosjekt som kan støttast. Her skil ein mellom å arbeid:

- Reaktivt
- Proaktivt

Den reaktive arbeidsforma er kjenneteikna av at fondet ventar på initiativ frå bedriftene: Bedriftene tek initiativ – stønadsapparatet reagerer ved å rettleie og å behandle søknaden om stønad. Dette er den *reaktive* arbeidsforma.

Mange kommunar erfarer at dei ikkje får fram dei interessante etableringane berre gjennom å vente på initiativ. Den reaktive arbeidsforma, som alltid er ein arbeidsmåte når det føreligg eit regelverk og søknadsprosedyrar, blir da supplert med å sikte seg ut typar etableringar og bedrifter som ein oppsøker med det siktemålet å få dei til å etablere seg i bygda. Dette er den mest *proaktive* måten å arbeide på, men også målretta marknadsføringskampanjar osv. kan vere døme på ei proaktiv arbeidsform.

## **5.2 BEDRIFTSRETTA VERKEMIDDEL**

I reglane for støtte frå det kommunale næringsfondet er støtta til bedrifter delt i to hovudkategoriar:

- Bedriftsutvikling
- Investering i bedrifter

*Bedriftsutvikling* er tilskot til kompetanseheving, marknadstiltak o.s.v., men inkluderer i Skjåk også etablerarstipend. Bedriftsutviklingstilskot kjem generelt under kategorien tilskot til arbeidskraft, men det kan også gå til kjøp av tenester frå andre enn dei tilsette i bedrifta.

*Investeringstilskot* kjem inn under kategorien stønad til kapital/teknologi. Investeringstilskot har historisk vore det dominerande verkemiddelet. Dette skreiv seg frå at i vareproduserande næringar er investeringar dominerande ein terskel for å etablere ny verksemd.

I tenesteytande næringar og spesielt i typiske «kontornæringar» er det omvendt. Investeringane er stort sett knytt til informasjonsteknologi (EDB-utstyr etc.). I regelverket for næringsfondet står det eksplisitt at slikt blir rekna som driftsmiddel og kan ikkje reknast inn i grunnlaget for tilskot. I slike næringar er derfor bedriftsutviklingstilskot dei viktigaste.

### Tilhøvet til andre tilskotsorgan

Det er innan kategorien bedriftsretta verkemiddel det kommunale næringsfondet mest bevisst må finne ei god tilpassing i høve til andre aktørar. Viktigast er Innovasjon Norge. Dei har nøyaktig dei same verkemiddel- og tilskotstypane som næringsfondet omhandlar i sine vedtekter. Vedtekten viser også til dette. I Reglar for støtte frå næringsfondet, § 1 punkt 1 står det: «Fondet blir nytta etter at moglegheitene for finansiering gjennom tilskot og lån er prøvd på høgare nivå (Innovasjon Norge/ BU).»

Når det gjeld bedriftsutvikling viser vedtekten spesielt til at næringsfondet skal inn når beløpa er mindre enn det IN gjev tilskot til. I praksis har næringsfondet også vore nytta til bedriftsutviklingstiltak som er store og dyre, til døme etablerarstipend.

Fram til nå har regionrådet vore stønadsorgan for tilskot i landbruket (spesiell prøveordning for Nord-Gudbrandsdal og Valdres). Også når det gjeld BU-tilskot, seier vedtekten at næringsfondet kjem inn ved mindre prosjekt.

I praksis har det vist seg at næringsfondet ikkje minst, og kanskje først og fremst, går inn og støttar prosjekt som IN har slutta å støtte, eller nesten har slutta å støtte. Dette gjeld investeringstilskot til bygningar utanom landbruket og det gjeld nydyrkningstilskot og tilskot til vatningsanlegg i jordbruket.

Kanskje like viktig er samfinansieringsstrategien. Der IN ikkje gjev den prosentvise støtta som det er lov til innafor statstøtteregelverket, kan næringsfondet supplere opp til 25% - grensa (eller 30% for spesielt prioriterte grupper).

### **5.3 VERKEMIDDEL KNYTT TIL BUSETTING OG FELLESTILTAK**

Innan denne kategorien er døme på støtte (§ 2):

- Kommunalt tiltaksarbeid
- Grunnlagsinvesteringar
- Kommunale fellestiltak

I tillegg til dette er det ein eigen paragraf i vedtekten (§ 7) med overskrifta «Infrastruktur». Paragrafen har fylgjande ordlyd: *«Midlar frå næringsfondet kan nyttast til tiltak som legg forholda til rette for næringsutvikling».*

Det er ikkje skrive noko om kva som er forskjellen på stønad til «Grunnlagsinvesteringar» i § 2 og «Infrastruktur» i § 7. Den mest rimelege tolkinga er at § 7 spesifiserer nærmare kva for grunnlagsinvesteringar ein siktar til i den meir generelle føremålsparagrafen, altså at næringsfondet ikkje kan og skal brukast til alle slags kommunale grunnlagsinvesteringar og kommunale fellestiltak, men til næringsføremål.

Medan tilskot til bedrifter normalt har ein maksimalsats på 25% av kostnadane, dekkjer fondet 100% av kostnadene på fellestiltak, grunnlagsinvesteringar/ infrastruktur sjølv om det også der kan vere samfinansiering.

Det ein spesielt kan merke seg er at verkemiddel retta direkte mot å styrke busettinga, ikkje er heimla i regelverket for næringsfondet. Tidlegare hadde Skjåk ei stønadsordning som stimulerte

unge menneske til å etablere seg i bygda. Det vart gjeve eit tilskot på kr 50 000 i etableringskostnader (vanlegvis knytt til hus). Denne tilskotsordninga er nå borte. Det er heller ikkje andre tiltak retta direkte mot busetting.

## 5.4 HOVEDKJENNETEIKN VED VERKEMIDDELBRUKEN I SKJÅK

Vedtekten til næringsfondet i Skjåk opnar for brei og fleksibel bruk av næringsfondet. Det er detaljert politisk styring med tilskota, også tilskot som går til bedrifter. Resultatet er at kommunestyre og formannskap bruker mykje tid på dette. Regelverket er kjenneteikna av å vere presis og bindande med omsyn til bedriftsstønad medan det er langt meir upresist med omsyn til bruk av næringsfondet for andre føremål.

### Stønad til bedrifter

Evaluert i høve til kjenneteikn ved bedriftsretta verkemiddeldesign (kapittel 4.1) har regelverket ein del hovudkjenneteikn som skal oppsummerast her.

Skjåk har eit regelverk som er *næringsnøytralt* i den forstand at alle næringar er stønadsverdige. Det er på den andre sida eit regelverk for landbruk (jord- og skogbruk) og eit regelverk for resten av næringane.

Det er ikkje i regelverket gjort noko skilje mellom bedrifter som i hovudsak har ein lokal marknad og bedrifter som skaffar seg inntekter utanfrå regionen. Her skil kommunen seg frå IN og representerer ei alternativ finansieringskjelde som ikkje finst over alt elles.

Næringsfondsløyvingane er vurderingsbaserte både administrativt og ved at næringsfondstyra er politiske organ. På den andre sida ser det ut til å vere stor grad av automatikk i den forstand at bedrifter som etablerer seg kan rekne med å få stønad.

Etter regelverket er *eingongsstønad* regelen. Dette skal også gjelde for stønad til kommunale oppgåver, men her er det gjort eit unntak for løyving til næringssjef. Lønsutgiftene er heilt dominante og derfor må ein seie at tilskot til løpende utgifter er det normale både når det gjeld nærings- og landbrukskontoret, regionrådet og næringshagen. Dette gjaldt i høgste grad også næringsselskapet, sjølv om ein kanskje kunne definere det som kjøp av tenester.

Kommunen har nesten utelukkande arbeidd *reaktivt* i den perioden som er undersøkt. Skjåk Utvikling A/S vart etablert for å vere ein proaktiv aktør, men kom aldri i så konkret inngrep med aktuelle bedrifter at det vart arbeidsplassar av det (sjå meir om dette i del II av rapporten). Spørsmålet er om dette hadde vorte annleis om selskapet hadde arbeidd i lengre tid. Det er dette kommunen må ta stilling til med omsyn til framtidig drift i selskapet.

I regelverket står det at næringsfondet kan gje ekstrafinansiering i høve til det IN (og andre) gjev. Det er sett ei maksimumsgrense på 25% av kostnadsoverslaget. Det finst inga oversikt som viser kor høg tilskotsprosenten er i dei ulike løyvingane, men det vil sjølv sagt gå fram av dei einskilde tilskotsakene.

#### **Anna**

Medan stønadsordningane til bedrifter er presise og stiller krav til stønadsmottakar, er det ikkje slik i kategorien «Anna». Denne kategorien, som i namnet er ein «restkategori» er heilt dominerande med knapt 60% av løyvingane dei siste 10 åra. Dei siste åra har denne «ubalansen» mellom direkte støtte til næringslivet og «Anna» auka. I 2013 vart 5 millionar av samla løyvingar på knapt 7 millionar bruk til denne restkategorien. Dette er eit resultat av eksplisitte politiske vedtak. Det er to dominerande hovudforklaringer på den «nye» bruken av næringsfondet:

- Frå og med 2010 er heile kostnaden knytt til næringskontoret utgiftsført på næringsfondet (knapt 2 millionar i 2013)
- Frå og med etableringa av det som nå er Skjåk Utvikling A/S har dette vorte ein svært stor utgiftspost både i form av løyving til drift og i form av prosjekt som selskapet har søkt på (1.4 millionar til drift i 2013).

I tillegg til desse nye løyvingane kjem dei løyvingane til drift som næringsfondet har dekt over ei lengre periode, Regionkontoret, Jotunheimen Reiseliv og Norsk Landbruksrådgjeving. Dei to siste er «bokført» under stønad til reiseliv og landbruk, men er i realiteten driftstønad av den typen som ikkje er heimla etter vedtekten.

Det er ikkje klart kva ein i vedtekten siktar til med kategoriane støtte til «grunnlagsinvesteringar, infrastruktur og kommunale fellestiltak». Paragrafen som avgrensar dette til tiltak som legg til rette for næringsutvikling ser ut til å ha vore tolka nokså fritt. Det er

til dømes gitt løyvingar til kantine på Skjåk Ungdomsskule, og helikopterlandingsplass (for ambulansehelikopter?).

#### Oppsummert

Hovudregelen i vedtektena for næringsfondet er at pengane ikkje skal gå til driftstiltak verken i bedrifter eller i kommunen. Vedtektena har eit hovudunntak. Det er løyvingar til næringssjef, - men ikkje løyvingar til heile næringkontoret. Likevel har det enda opp med at mesteparten av næringsfondet blir brukt til det som fondet etter vedtektena *ikkje* skulle brukast til: ulike former for drift. Vedtaka som har ført bruken i denne retninga, er i all hovudsak gjort av kommunestyret. Kommunestyret har ikkje bunde seg til sitt eige regelverk. Konsekvensen av løyvingspraksisen er også at kommunen har spist av reservane og har brukt meir enn dei årlege inntektene frå fondet.

Det stramme og presise regelverket for løyving til bedrifter har gjort at alle søknader som fell innafor vedtektena kunne innfriast. Ein hovudgrunn til dette er den låge aktiviteten i nyskaping og nyinvesteringar i næringsslivet i kommunen. Derimot er behova innan kommunal sektor umettelege. Ein praksis som gjer at det ein ikkje finn pengar til innan vanleg kommunalt budsjett, blir finansiert over næringsfondet forklarer den utviklinga vi har sett.

## 6. EIN EVALUERINGSMODELL FOR STØNAD TIL BEDRIFTER

I dette kapittelet skal vi evaluere dei bedriftsretta delane av næringsfondet med utgangspunkt i at siktemålet med støtte å auke eller å sikre sysselsettinga og å få vekst i talet på arbeidsplassar. I næringsplanen for Skjåk (2011-2014) er dette målsett til 75 nye årsverk i 2015.

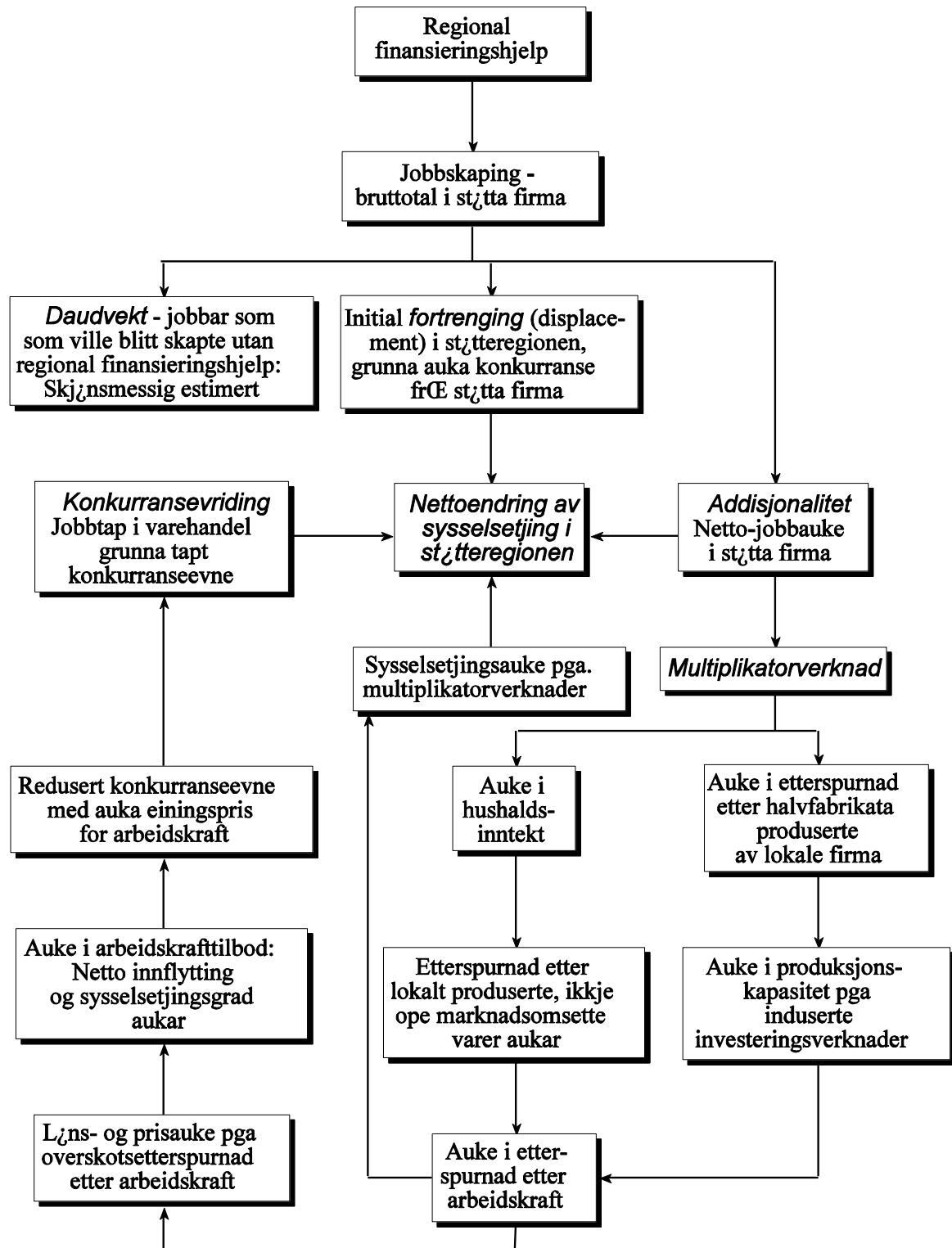
Korleis måle sysselsettingseffekten av stønad frå næringsfondet? Vi vil bruke den metoden og modellen som ligg til grunn både for evalueringane av Innovasjon Norge og tilsvarende organisasjonar i inn og utland. Også kommunale næringsfond og BU-støtta er grovevaluert av etter same metode av det regjeringsoppnemte Effektutvalet i 2004. Det var Håvard Teigen som gjorde desse evalueringane for utvalet.

### 6.1 MODELLEN

Figur 6.1. viser modellen for korleis ein kan måle sysselsettingseffektar av ulike verkemiddel.

Figuren skal forståast slik:

- Regional finansieringshjelp (her i Skjåk: Stønad frå Næringsfondet) gjev nye arbeidsplassar, men dette blir kalla «brutto sysselsettingseffekt» fordi det nesten alltid vil gje eit for godt resultat i høve til om slik støtte ikkje hadde funnest.
- Det som kjem i fråtrekk er for det første det som i modellen har (det merkelege) namnet «daudvektstapet». Det er arbeidsplassar som også ville ha vorte skapt (eller redda) utan denne finansieringshjelpa.
- Dessutan vil det ofte vere slik at å gje stønad til ei bedrift reduserer konkurranseevna og sysselsettinga i ei anna. Det vil skje i alle stagnerande eller stabile marknader. Dette er den såkalla «fortrengingseffekten».
- Når fortrengingseffekten og daudvektstapet er trekt frå brutto sysselsettingseffekt, står vi att med det som blir brukt som «suksesskriterium» i alle vanlege evalueringar, blant anna i riksrevisjonenens evaluering av Innovasjon Norge. Det er tilleggseffekten av støtta, den såkalla *addisjonalitet*. Det viktige å merke seg i modellen er at tilleggseffekten kan vere større i dei støtta bedriftene enn i kommunen på grunn av fortrengingseffekten (altså endra konkurranse), men også mindre på grunn av multiplikatorverknader.
- Vi stoppar der. Resten av modellen er effektar som berre blir målt i avanserte og storstilte forskingsprosjekt. Dette er multiplikatoreffektar (ringverknader) som det likevel finst snarvegar til å måle, noko som er gjort til dømes av Øvre Otta utbygginga i Skjåk.



Figur 6.1. Modell for å måle sysselsettingseffekter av ulike verkemiddel

## 6.2 BRUTTO JOBBSKAPING

I denne evaluering har vi berre hatt tilgang på data om løyvingar til etableringar og prosjekt i bedrifter. Det viser seg at kunnskap om brutto jobbskaping ikkje finst i skriftleg form. For det første er det ikkje eit krav i søknadene om støtte at jobbskapingseffekten skal vere ein del av grunngjevinga. Det finst altså ikkje tal for målsettingane for sysselsetting i dei einskilde prosjekta.

Det er heller ikkje gjort undersøkingar i ettertid av kva effekten vart. Slike kundeundersøkingar blir gjort med jamne mellomrom i Innovasjon Norge, og ligg til grunn for evalueringar av addisjonaliteten, altså tilleggseffekten av støtta. Ved hjelp av lokalkunnskap er det nok mogleg å peike ut t.d. dei 10 prosjekta som har gitt størst addisjonalitet. Vanskelegare – men kanskje viktigare for framtida er det å få eit grep om kva for løyvingar som ikkje gjev tilnærma sannsynlege sysselsettingseffektar.

### Tiltak som ville ha vorte gjennomført utan stønad eller som ikkje gjev tilleggseffekt

Skjåk er ei gjennomsiktig bygd. Det er ikkje vanskeleg å sjå at eit stort tal av dei prosjekta som har fått stønad, også ville ha vore gjennomført utan slik stønad fordi bedriftene/stønadsmottakarane har god økonomi eller fordi prosjektet er så godt at det også hadde fått lånefinansiering på vanleg måte. Det ville vera uheldig og uforsvarleg å trekke fram enkeltprosjekt der dette er tilfelle. Når målet med evalueringa er å diskutere om reglane for bruk av næringsfondet bør endrast, kan likevel nokre kategoriar trekkast fram:

- IN praktiserer at dei ikkje gjev stønad der tiltaket vil bli gjennomført også utan slik stønad. Er dette også aktuelt for Skjåk?
- I stønadsordningane for jordbruksprosjekta er det vel sannsynleg at finansiering av vatningsanlegg for einskilde søkjavar med därleg økonomi er avgjerande for sysselsettinga på garden. Stønad til å dyrke nokre få dekar med jord er vel nesten aldri viktig på kort sikt – og nydyrkingshistoria i Norge viser at dyrking av marginal jord også ofte har hatt liten effekt på lang sikt. Kommunen bør drøfte både stønadsformer i jordbruksprosjekta og andre næringar ut frå «tilleggseffekt-kriteriet»
- I denne drøftinga bør ein vere minst like merksam på om det er kategoriar prosjekt som burde ha fått støtte og som burde initierast. Eit døme på dette kunne vere støtte for at jordbruksprosjekta produserer fellesgode for resten av samfunnet, eksempelvis stønad for å halde geiter som beiter ned utmarka som elles gror att (jf. forslag om dette som ein hovudstrategi i Næringsplan for Skjåk, kap. 2.3.3)
- Når det gjeld kreativitet for å utvikle støtteregimet i Skjåk, viser vi til kapittelet om marknadssvikt (sjå kapittel 4.1). Er det tiltak innanfor marknadssviktområdet som ikkje er

stønadsværdige eller som ikkje kjem opp som stønadsværdige prosjekt, bør kommunen vere proaktiv.

#### Stønad som konkurrerer ut andre

Det blir gjeve stønad over næringsfondet til bedrifter som i all hovudsak berre har ein lokal (eventuelt regional kundegruppe). Slike stønad kan ha to hovudeffektar:

1. Stønaden kan vere avgjerande for at lokalsamfunnet/regionen i det heile teke får denne typen tenesteyting og sysselsetting. Då er støtta framifrå og gjev lokalsamfunnet både betre kvalitet på tenestetilbodet og ekstra sysselsetting.
2. Det finst ei eller fleire bedrifter frå før som har lokalsamfunnet/regionen som kundegrunnlag. Då vil stønaden frå næringsfondet ha ein fortrengingseffekt og i verste fall føre til at ei dårlegare bedrift (med støtte) konkurrerer ut ei betre bedrift (utan slik støtte).

#### Netto jobbskaping (addisjonalitet)

Det blir brukt såpass mykje pengar på bedriftsstøtte i Skjåk at kommunen burde bruke noko ressursar på finne ut av kva dette har ført til i form av netto jobbskaping. Dette er vanskeleg fordi det både blir skapt og tapt arbeidsplassar utan at næringsfondet er viktig (jf. figur 2.1. målverkemiddel-modell i ein spel-situasjon).

I næringsplanen står det at målsettinga er å skape 75 nye årsverk i den tiltaksperioden vi nå er inne i. Den analysemødelen vi her har gått gjennom viser kor viktig det er å vere så nokon lunde presis med kva ein meiner med ei slik målsetting. Har ein lykkast om 75 nye arbeidsplassar er skapt, men 100 arbeidsplassar tapt? Meiner ein brutto sysselsettingseffekt med omsyn til støtte frå næringsfondet eller nettoeffekt?

## **7. VERKAR VERKEMIDLA? DRØFTING AV MOGLEGE OMLEGGINGAR**

Bruken av det kommunale næringsfondet er regulert gjennom vedtekter og reglar som stort sett skriv seg frå 2011. Vi vil her drøfte moglege omleggingar og endringar i gjeldande reglar. I sluttdelen av denne evalueringsrapporten (kapittel 10) drøftar vi om gjeldande regelverk burde supplerast eller på annan måte endrast med det som kan kallast eit nytt «regime». I dette sluttkapittelet vil vi også drøfte og kome med forslag til omlegging av det måten fondet blir styrt på (§ 6 FONDSSTYRE).

§ 2. FORMÅL er formulert som ei rekkje eksempet på prosjekt som kan gjevast støtte. Desse kan delast i to hovudgrupper:

- Bedriftsretta verkemiddel (inkludert gardsbruk)
- Kommunale tiltak

Det er også ein stor restkategori som i rapporteringa årsrapporten frå fondet blir kalla «anna». Innan denne kategorien gjeld ikkje maksimalsatsar for prosentvis stønad.

### **7.1 DEI BEDRIFTSRETTA VERKEMIDLIA**

Vedtekten for kommunalt næringsfond i Skjåk er generelt gode og det trengst ikkje omfattande endringar i type verkemiddel og tiltak overfor bedrifter. Her er forslag til nokre endringar innafor det solide strukturen som kjenneteiknar regelverket.

- *Maksimalstønadslagsreglane:* Under § 5 STØTTEVILKÅR blir det sett fleire maksimalgrenser for stønad frå næringsfondet. Slike terskelkrav er allment uheldige, noko vi også kjem tilbake til under regelverket for landbruket. Det er nettopp bedrifter av den typen som regelverket skjermar seg mot ein har størst behov for i Skjåk. Verst er det at næringsfondet ikkje skal vere med å finansiere vekst. Det er allment kjent at nettopp vekstfasar krev kapital. § 5 blir «redda» av ein setning om at maksimalsatsane kan fråvikast, men det skal ikkje vere slik at vekstbedrifter blir sett på som eit problem. Normalt vil kanskje IN ta slike tilskotssaker, men det er ein ekstra grunn til at næringsfondet går inn når vekstbedrifta ikkje får IN-stønad til dømes på grunn av innovasjonskravet for å få stønad.
- *Akkvisisjon:* Støtteordningane i næringsfondet er veldig gode og bedrifter frå heile landet burde kunne vurdere lokalisering i Skjåk. Det bør settast inn ei rekkje tiltak for å gjøre Skjåk kjent som lokaliseringsstad med siktet på å tiltrekkje seg bedrifter utanfrå

(akkvisisjon). I sjølve regelverket burde dette synleggjeraast gjennom ei eiga støtteform (§ 3) kalla «Flytte- og omlokaliseringstilskot». Dette var eit distriktpolitisk verkemiddel under Distriktaas Utbyggingsfond tidlegare, og regelverk for ei slik ordning kan hente lærdom derfrå.

Føremålet med desse endringane er å tiltrekke seg større etableringar, men verkemidla må gjerast kjent og kommunen må drive aktivt oppsøkande arbeid. Vi kjem tilbake til ein måte dette kan gjerast på i kapittel 10, «Arena Skjåk».

#### Jord- og Skogbruk

§ 6 i reglar for støtte frå næringsfondet viser til eit eige regelverk for landbruket. I denne evalueringa har vi i liten grad gått eksplisitt inn stønadsordningane for jord- og skogbruk. Her er det først og fremst eit *politisk* spørsmål om desse næringane skal prioriterast, men det er viktig at regelverket er på høgde med endringar i nasjonal jordbruks politikk. Vi foreslår ein gjennomgang av regelverket der vi har merka oss følgjande som spesielt kan vere grunnlag for endring av vedtekten:

- *Generasjons- eigarskifte:* Gardsbruk blir avvikla i aukande tempo også i Skjåk. Det meste skjer gjennom at nye generasjonar ikkje tek over drifta. Generasjons-/ eigarskifte er det mest strategiske tidspunktet dersom det skal brukast pengar frå næringsfondet. Med friare omsetting av gardsbruk og eventuelle endringar i bu- og driveplikt, får dette ein annan karakter og kanskje eit anna omfang. Regelverket i dag manglar tiltak knytt til generasjonsskifte. *Kommunen bør sette i verk eit arbeid for å vurdere ein communal strategi for eigarskifte der næringsfondet kan ha ei rolle.*
- *Husdyr versus annan produksjon:* I § 3 går det fram at tilskot normalt skal gjevast berre til driftsbygningar for husdyrhald. Ei slik tilskotsordning hindrar omstilling og er ikkje i pakt med viktige utviklingstrekk. Kjøtproduksjon opplever meir og meir stordrift og prispress, medan det oppstår stadig nye nisjar for planteproduksjon: biologisk, økologisk, kortreist, urter osv. Støtte til slik nyskaping bør ikkje definerast som noko som kan gjevast stønad under sterkt tvil – eller som det står i regelverket: At det berre kan gjevast stønad når «spesielle forhold tilseier det».
- *Terskelkrav:* Regelverket har ei rekke terskelkriterium av typen «minste kostnadsoverslag» i regelverket for vatningsanlegg, minste bruksstørrelse 10 dekar for tilskot til nydyrkning, sysselsetting på 0.5 årsverk for stønad til driftsbygningar osv. Slike terskelkrav er nesten alltid uheldige i alle regelverk. Dette er godt dokumentert og kan eksemplifiserast med at vatningsanlegg blir gjort dyrare enn naudsynt for å kome over terskelkravet, 10-dekar kan gje langt høgre inntekter på potet- og urteproduksjon enn 30 dekar for sau. Årsverk etter effektivitetsnormene kan eksplodere under ny jordbruks politikk o.s.v. o.s.v.

## 7.2 KOMMUNALE TILTAK

Kommunale tiltak som er nemnt som eksempel på prosjekt som kan få stønad, er:

- Kommunalt tiltaksarbeid (t.d. næringsplanlegging, etablerarprosjekt, samarbeid skule/næringsliv)
- Grunnlagsinvesteringar (t.d. kommunal tilrettelegging av næringsareal, vassforsyning)
- Kommunale fellestiltak (t.d. kommunikasjon, barnehage, samfunnshus, idrettsanlegg)

Det ein meiner med «prosjekt» er eingongsstønad. Dette er klargjort gjennom følgjande formulering: *«Fondet skal heller ikke nyttast til løpende drift av bedrifter og kommune, men løn til næringskonsulent/sjef kan finansierast av fondet».*

I motsetnad til for bedrifter og gardsbruk finst det verken maksimums- eller minimumsgrenser og ingen tilskotssatsar. Alle typar prosjekt som er nemnt kan finansierast 100%. Prosjekta som er nemnt som døme er til for det meste innafor område som er lovfesta kommunale, og som har normalfinansiering innafor det kommunale inntektssystemet. Heile fondsinntektene kan årleg lett brukast på desse føremåla og år om anna er dei brukt i stort omfang.

Regelverket sine formuleringar om at fondet ikkje kan brukast til *«løpende drift av bedrifter og kommune»* har ikkje vorte følgt. Ikkje berre næringssjef/-konsulent, men heile næringkontoret har nå i fleire år vore finansiert av næringsfondet. Drift av landbrukskontoret har etter 1994 vore innbakt i overføringane frå staten til kommunane (det kommunale inntektssystemet). I Skjåk blir desse pengane nytta til andre føremål i kommunen, kan det sjå ut til.

I tillegg til at fondet er brukt til å finansiere løpende drift av næringkontoret, har det også vore brukt til å finansiere løpende drift av Skjåk Utvikling A/S, Regionrådet, Jotunheimen Reiseliv og Norsk Landbruksrådgjeving.

Det er opplagt at kommunestyret ikkje kan bryte sitt eige regelverk slik det her er gjort. Enten må regelverket endrast, eller så må praktiseringa av regelverket endrast. Vi kjem tilbake til dette i sluttkapittelet.

## **7.3 NÆRINGSFONDSSTYRET**

I regelverket står det (§6) at «*kommunestyret oppnemner formannskapet som fondsstyre*». I neste setning står det at formannskapet likevel er fondsstyre berre for tilskotssaker under kr 100 000. I og med at store delar av fondet blir brukt til å finansiere løpende drift i kommunen og det også er andre store prosjekt over kroner 100 000, er det Kommunestyret som er det reelle fondsstyret for det meste av dei årlege løyvingane.

Vi har tidlegare i rapporten vist at Skjåk skil seg ut i høve til dei fleste andre kommunar gjennom den rolla kommunestyret har (jf. kapittel 3). Det mest vanlege er at det er formannskapet som er det reelle fondsstyret. Alle andre kommunar vi har undersøkt, delegerer dei mindre tilskotssakene administrativt slik at politikarane får frigjort tid til viktigare saker innan kommunens kjerneområde. Vi vil i siste kapittel føreslå endringar i måten fondet blir styrt på.

## **7.4 KORLEIS HAR VERKEMIDLA VERKA**

Modellen (jf. figur 6.1) viser korleis ein kan analysere effekten av sysselsetting på bedriftsnivå. Skjåk har eit regelverk for bedriftsstøtte som er evaluert på nasjonalt nivå og stor nettoeffekt er sannsynleggjort. Det har ikkje vore mogleg å kartlegge dette i denne granskingsa. Grunnen er for det første at bedriftene ikkje blir bedne om å gjere greie for venta sysselsettingseffekt når dei søker om støtte. Dette bør inn i søknadsprosedyren. Ikkje minst må det gå fram om søknaden er venta å gje fleire arbeidsplassar eller (som ofte er tilfelle) færre, men sikrare arbeidsplassar. For det andre har ikkje prosjektet hatt rammer som har gjort det mogleg å hente inn rekneskapsopplysningar frå dei bedriftene som har fått støtte. Sjølv om både desse føresetnadene hadde moggjort evaluering, er det uansett for få bedrifter i ulike kategoriar til at ein kan trekke slutningar med omsyn til endring av regelverket. Det vi kan seie er at delar av regelverket ikkje har som siktemål, og ikkje vil gje ny sysselsetting. Dette gjeld i stor grad støtta til landbruk. Vona er at færre bruk blir lagt ned på lang sikt på grunn av støtta dei har fått og får.

Dei store løyvingane til Skjåk Utvikling A/S skulle indirekte gje nye arbeidsplassar, men har ikkje gjort det. Kanskje har selskapet hatt for kort tid på seg, men kor mange år kan ein løyve årlege millionbeløp i von om at *tida* arbeider for selskapet? Dette viser eit klassisk dilemma og kortsiktige verknader versus langsiktige strategiar.

Løyvingane til kommunale investeringar og løpande tilskot til næringskontoret og andre aktørar har opplagt ikkje hatt som mål å gje arbeidsplassar direkte, men indirekte gjennom til dømes næringskontoret sin forvalting av næringsfondet, regionrådet sine utviklingsstrategiar osv.

## **DEL II SKJÅK UTVIKLING A/S**

## **8. SKJÅK UTVIKLING AS: RESSURSBRUK – RESULTAT – VIDAREFØRING**

### **8.1 INNLEIING - HISTORIKK, INKLUDERT OPPGÅVER OG RESULTAT**

Kort historikk

Selskapet Skjåk Arrangement AS vart stifta 1.06.2011. Allereie året etterpå vart namnet endra til Skjåk Utvikling AS. Skjåk Arrangement AS vart i følgje rådmannen (notat av 19. mai 2014) stifta først og fremst for å drive arrangementsutvikling. Døme på slike arrangement er Nasjonalparkfestival, Ståk i Skjåk og Hausttakk.

Allereie året etter utvida kommunestyret oppgåvene til selskapet. I tråd med dette vart namnet på selskapet endra til Skjåk Utvikling AS. Arbeidsoppgåvene vart vurdert som så store at det samstundes vart bestemt at det skulle lysast ut og tilsettast dagleg leiar. Som ein del av det breiare engasjementet, peikte kommunestyret spesielt ut ei oppgåve. Det var å arbeide med å opprette ei næringsforeining. Oppsummert:

- Skjåk Arrangement A/S stifta 1/6- 2011
- Tilsetting av dagleg leiar frå 1/4 – 2012
- Namneskifte til Skjåk Utvikling A/S frå desember 2012

Vedtekter, formell eigarstyring

Skjåk Utvikling AS fekk dei sentrale oppgåvene sine definert i §2. Her finn vi ei klar tredeling:

- Selskapet skal virke til føremon for verksemder og private næringsdrivande i Skjåk.
- Arbeidet skal sikre langsiktig vekst, arbeidsplassar og velferd.
- Selskapet skal organisere næringsdrivande i Skjåk og fungere som ombod for deira Interesser.
- Selskapet skal arrangere større bygdemarkeringer (arrangement).

I denne paragrafen står det også presisert at selskapet si *langsiktige verksemnd* blir styrt gjennom eigarmelding, handsama på generalforsamlinga. Det er kommunestyret som er generalforsamling og kommunestyret vel selskapet sitt styre som i følgje § 9 skal ha sju styremedlemmar. Utan at det står direkte i vedtekten, ligg det i aksjelova at den daglege drifta

og drifta i løpet av arbeidsåret, blir leia av dette styret. Dette definerer vedtekteno såleis indirekte som den *kortsiktige verksemda*.

Vedtekteno seier også at styret kan etablere eit arbeidsutval på maksimalt 3 personar og der leiar og nestleiar er to av dei tre. Vedtekteno seier også at dette arbeidsutvalet berre skal vere saksførebuande. Styret kan altså ikkje delegera avgjerder til dette arbeidsutvalet sjølv i hastesaker som kan oppstå mellom styremøta. Endeleg står det til slutt i vedtekteno at styret pliktar å ha ein arbeidsplan for arbeidsperioden mellom generalforsamlingane. Dette er den formelle eigarstyringa slik ho har vore vedtektsfesta. Dei tre punkta som gjev den klare tredelinga, har heilt ulik karakter.

Det *første* punktet (Å verke til føremon for næringslivet) er så omfattande at det knapt set andre grenser enn dei som næringslivet eventuelt sjølv set. Det *andre* av dei tre kulepunktene (å organisere dei næringsdrivande i Skjåk) er spesifikt og omhandla i ein eigen paragraf i vedtekteno der det blir referert til ein organisasjon selskapet alt har oppretta, nemleg Næringsnettverket i Skjåk (NIS). Her står det i vedtekteno (§8) at NIS *skal ha same mål* som Skjåk Utvikling.

Den løpende eigarstyringa skjer i tillegg *indirekte* gjennom overordna plandokument og politiske vedtak i kommunen. Viktige premissar for eigarstyringa finn vi som rådmannsinnstillingar dersom kommunestyre/ formannskap ikkje eksplisitt endrar desse føringane. Døme på slike føringar:

- Ei viktig målsetting frå starten var at selskapet skulle utviklast frå å vere 100% eigd av kommunen til at private bedrifter skulle ha 49% av eigarskapet.
- I innstillinga frå rådmannen i februar 2012 skil han mellom oppgåver der selskapet alltid vil måtte trenge tilskot, og aktivitetar som etter kvart bør ha høg inntening eller vere økonomisk sjølvberande. Profileringsarbeid vart brukt som døme på noko selskapet laut ha tilskot til. Arrangementsutviklinga skulle satse på inntening, men vart sett på som såpass langsigte at den kommunale oppstarthjelpa laut skje over meir enn tre år.
- I innstillinga frå rådmannen i 2012 skisserte han eit treårsperspektiv for oppstart-løyvingane. Han kalla det kommunale engasjementet i denne bedriftsetableringa eit oppstartprosjekt på tre år, 2012, 2013 og 2014.

#### Eigarstyringa slik ho er praktisert

Ved etablering av eit aksjeselskap oppstår heilt andre mekanismar for styring av næringsutviklingsarbeidet enn i modellar som er på ein eller annan måte er integrert i

kommunen. Dette er i prinsippet uavhengig av om aksjeselskapet er 100% kommunalt eigmund. Det blir styrt etter eit anna lovverk (AS-lovgjevinga) og den kommunale eigardelen avgjer først og fremst kor sterk styring kommunen som eigar kan ha gjennom dette lovverket. Eigarstyringa i Skjåk Utvikling er slik:

- *Generalforsamlinga* er det øvste organet. I Skjåk Utvikling AS er det kommunestyret som er generalforsamling.
- *Styret* i selskapet er (sjølvsagt) valt av generalforsamlinga. To av sju styremedlemmar skal «vere representantar for NIS». Dette er ekstra sikra ved at desse to, i motsetnad til resten av styremedlemane, har personlege varamenn.
- *Arbeidsutvalet* er på maksimalt tre medlemmar som styret sjølve kan sette ned (vedtekten: «styret skal sette ned eit arbeidsutval i sin midte»)<sup>7</sup>.

Spørsmålet om den verkelege eigarstyringa «i praksis» er slik, handlar om fleire ting, men to av dei er spesielt viktige:

1. Korleis eigaren sørger for at selskapet gjer det eigaren vil at dei skal gjere. Dette blir ofte kalla eigarens «bestilling».
2. Korleis eigaren sørger for at bestillinga verkeleg blir utført av det som i same språkbruken blir kalla «utførar».

Desse to punkta er kjernen i det som blir kalla «bestillar-utførar»-modellen. I styringa av Skjåk Utvikling ser dette ut til i praksis å vere gjort på følgjande måte: Eigaren (Skjåk kommune) gjer i dette tilfellet bestillinga gjennom det som blir kalla ei *eigarmelding*. Prosessen med denne eigarmeldinga ser ikkje ut til å starte hos eigaren, men hos selskapet. Forslag til melding blir så vedteke av styret i Skjåk Utvikling og levert generalforsamlinga. Styret i Skjåk Utvikling seier her kva dei meiner bør gjerast neste år. Dette kostar pengar og styret vedtek eit forslag om kva kommunen skal løye.

Det som skjer etter at dette styrevedtaket er gjort, er at forslaget til eigarmelding blir sendt kommunestyret til behandling. Det som da skjer, er at kommunestyret først er kommunestyre. Etterpå konstituerer kommunestyret seg som generalforsamling. Generalforsamlinga vedtek eigarmelding, budsjett og eventuelt andre ting som er på dagsorden. Måten dette vart gjort på var noko ulikt i 2013 og 2014.

---

<sup>7</sup> Her er eit problem at dagleg leiar er ein av dei tre (men ikkje i styret).

I 2013 var generalforsamlinga i februar, og generalforsamlinga endra eksplisitt mandatet samstundes som (og kanskje som konsekvens av) at forslaget til løyving frå kommunen vart redusert frå 3.3 millionar til 1.4 millionar. Denne sterke reduksjonen i løyving vart følgt opp med å presisere fire punkt som sa noko om kva selskapet skulle ta seg av innanfor denne løyvinga.

I 2014 gjorde styret i Skjåk Utvikling vedtak om forslag til eigarmelding i mars (12.03). Saka vart så utsett i eit kommunestyremøte og endeleg generalforsamling var ikkje før i mai. Også dette året var det store endringar i bevilga beløp. Styret bad om 1.8 millionar, rådmannen tilrådde 1. million og kommunestyret la seg på ein mellomting. Denne generalforsamlinga vedtok ikkje ei ny samla eigarmelding som vart sendt over til selskapet. På generalforsamlinga vart det sagt at selskapet sjølv skulle avstemme styringssignalene slik dei kom fram under generalforsamlinga.

#### Frå bestilling til iverksetting og rapportering

Når eigarmeldinga er korrigert gjennom vedtak i kommunestyre/generalforsamling «plikter styret å ha ein arbeidsplan for perioden mellom generalforsamlingane» (vedtekten § 9). Denne arbeidsplanen har i all hovudsak hatt karakter av ein plan for planlagde styremøte der det er står i stikkords form om (nokre av?) sakene styret skal behandle. Denne arbeidsplanen er altså ikkje ei eksplisitt tolking av kva selskapet kan klare å utføre innanfor dei økonomiske rammene generalforsamlinga har gitt styret og/eller kva for konkret oppfølging selskapet vil ha av dei eksplisitte styringssignalene gitt av generalforsamlingane i 2013 og 2014.

Eigaren skal også ha rapport om kva som er utført i løpet av året. Dette blir formelt gjort gjennom årsmeldinga, men eigarmeldinga som styret vedtek seier kanskje direkte og indirekte meir om kva som er gjort sidan førre melding.

Det går fram av eigarmeldingar og korrespondanse elles at Skjåk Utvikling er med på møter i løpet av året der det blir teke opp spørsmål om nye arbeidsoppgåver. Dette er altså ein dialog mellom selskap og eigar som har kome i tillegg til det som er vedtektsfesta. I følge kommunen har da Skjåk Utvikling alltid fått ekstraløyvingar for å ta på seg nye oppgåver. Til dømes var det kommunen som tok initiativ til TRIO-prosjektet, men det var Skjåk Utvikling som formelt formulerte eit prosjekt og søkte kommunen om pengar.

## 8.2 RESSURSTILGANG OG RESSURSBRUK

Skjåk Arrangement A/S og Skjåk Utvikling AS har hatt følgjande utvikling i dei samla inntektene i perioden:<sup>8</sup> 2011: kr 363 000, 2012: kr 1169000 og i 2013: kr 2075000. Dette er ein ekstraordinær sterkt vekst i eit selskap. Det store spranget frå 2011 til 2012 skriv seg frå tilsetting av dagleg leiar.

Inntektsida har følgjande hovudkjenneteikn

Skjåk Kommune har auka tilskota sterkt, både i form av løyvingar til drift og ekstraløyvingar til diverse prosjekt, frå kroner 955 000 i 2012 til 1.6 millionar i 2013. Det vil seie at av dei samla inntektene i 2012 på knapt 2.1 millionar, kom 1.6 millionar frå kommunen. Resten av inntektene, ca. 600 000 var generert av selskapet sjølv. Av denne halve millionen som selskapet sjølv skaffa, var det også 176 000 i andre tilskot. Selskapet genererte også eigne (sals)inntekter på ca. 230 000. Av dette var knapt 50 000 kontingentinntekter frå NIS. Dei resterande inntektene, vi kan kalle det dei reine salsinntektene, fordele seg slik:

- Prosjektinntekter kr 19 550
- Inntekt av annonsar og effektar: kr 119 398
- Billettinntekter/deltakaravgift: kr 44 950

Nokre hovudkjenneteikn ved ressursbruken

Kostnadssida i rekneskapen gjev eit bilet av aktivitetar og ressursbruk. Siste rekneskapsåret er dei største enkelpostane: 41 000 i løn til dagleg leiar, 190 000 (ca.) til innkjøp av konsulenttenester (inkl. juridisk bistand), 120 000 (ca.) i bilgodtgjering, andre reiser og diett, 100 000 (ca.) til annonser og andre reklamekostnader inkl. heimeside og 100 000 (ca.) til leige av telt og anna utstyr.

Sjølv om dagleg leiar har vore den einaste fast tilsette, summerer dei samla lønskostnadene medrekna avgifter, styregodtgjering seg opp til det som i rekneskapen blir kalla «Sum lønskostnader» på kr 930 000. Det vi skal merke oss av desse tala er følgjande:

- det er leigt inn ein del ressursar i tillegg til dagleg leiar
- denne kompetansen/ kapasiteten som ligg i løn til tilsette, er supplert med

---

<sup>8</sup> «Brønnøysund»

- konsulentkompetanse
- selskapet har hatt omfattande reiseverksemd og annonsering

Dette grove biletet av aktiviteten i selskapet burde supplerast av underrekneskap. Det er nemleg slik at både drifta av NIS og alle kostnader og inntekter knytt til dei tre arrangementa, er ein del av rekneskapen. Store delar av annonsekostnadene og leige av telt og anna utstyr skriv seg til dømes frå arrangementa.

## 8.3 ARBEIDET I PERIODEN

Arbeidet kom i gang i 2011 og dagleg leiar vart tilsett i 2012. Det siste året med full dokumentasjon av aktivitetar er 2013. I vurderinga av kva selskapet har skapt av resultat, vil vi legge hovudvekta på 2013 og status i dag.

### Næringsutvikling

Det er ikkje tvil om at hovudgrunnen til at Skjåk Kommune etablerte Skjåk Utvikling AS var at selskapet skulle vere ein aktør for å skape ny næringsverksemd i privat sektor i Skjåk. I årsmeldinga for arbeidsåret 2013-2014 trekkjer selskapet fram to innsatsområde innan dette arbeidsområdet. Det er:

- Industriprosjektet
- Reisemålsprosjektet spesielt knytt til tv-produksjonen «Trio»

Industriprosjektet vart initiert av selskapet sjølve. Dei søkte kommunen ved Næringsfondet om økonomisk stønad, og fekk det. Trio-prosjektet kom til gjennom at det var kommunen som vendte seg til selskapet og ønska at dei skulle ta ansvar for det. Selskapet fekk også ekstra økonomisk stønad for å ta hand om dette prosjektet.

Industriprosjektet var eit initiativ frå Skjåk Utvikling. Prosjektet vart kostnadsrekna til kroner 475 000, 75000 finansiert av selskapet sjølv og kr 400 000 frå næringsfondet. Pengane skulle brukast til ei 30% stilling ut året som skulle gjennomføre ei kartlegging blant bedriftene i Skjåk. Det måtte også leigast inn ekstern bistand. Det skulle brukast «ulike analysemetodar som strategiske analyser og ressursanalyser for å sikre faglig korrekt god nok strategisk basis for prosjektet.» Søknaden vart innvia, men i første omgang med eit lågare beløp (kr 200 000) med oppmoding om å skaffe annan ekstern finansiering for dei siste 200 000. Selskapet skaffa ekstrafinansiering på kr 150 000, 100 000 frå og 50 000 frå regionrådet. Den eksterne bistanden

vart starta opp ved hjelp at innleidd konsulent som skulle tilføre Skjåk Utvikling AS ekstra kompetanse og kapasitet.

Konsulenten som vart hyra inn var Dag Henning Reksnes og selskapet X-stratcom. Reknes var vald som konsulent fordi han kjende Skjåk godt frå før gjennom deltaking i omdøme- og kommuneplanen. Selskapet skreiv eit kapittel på 12 sider, kalla «Næringsfakta». Dette var ikkje fakta om industrien i Skjåk, men i all hovudsak referat frå andre rapportar, spesielt Vareidearbeida som ligg på nettet til Telemarkforsking (og som blant mangt anna dannar grunnlag for det som NHO kallar Nærings-NM» Alt dette ligg på heimesidene til NHO).

I tillegg til dette vart 11 bedrifter i Skjåk intervjua. Dette var det altså Skjåk Utvikling som gjorde ved hjelp av 30%-stillinga, men konsulenten innarbeidde resultat på fem sider i rapporten. På grunnlag av denne «Næringsfakta-gjennomgangen» og intervjuet av dei 11 bedriftene har rapporten avslutningsvis 4 sider med «Våre anbefalinger», til saman 11 slike tilrådingar. Skjåk Utvikling arbeidde vidare med rapporten, gjorde visse endringar i sjølve rapporten, men framfor alt arbeidde dei med og kom med endringar i tilrådingane. Dei 11 tilrådingane frå Reknes vart redusert til 6 tilrådingar som vart overlevert kommunen.

*Reisemåls- Trioprosjektet* er det andre hovudarbeidsområdet som selskapet rapporterte til generalforsamlinga for arbeidsåret 2012-2013. Dette prosjektet er også rapportert av selskapet i eit skriv (13.12.13) kalla «Rapport: Arbeid i 2013 knytt til tv-produksjonen Trio i Skjåk». Notatet ser ut til å gje ei god oversikt både over Trio-arbeidet og tilgrensande arbeid med nettstad og profileringsarbeid. Prosjektet vart rapportert å ha fått ei endeleg kostnadsramme på 65 000. Av dette fekk prosjektet eit ekstra tilskot frå Skjåk kommune (næringsfondet) på kr 25 000.

Også her vart det trekt inn ekstern kompetanse som eit forprosjekt. Rapporten «Skjåk – en framtidig reiselivskommune» var skrive av Egil Rian (RCS Consulting). Dette selskapet har lang og brei kompetanse som reiselivskonsulentar. Rapporten er på 14 sider. Det meste av rapporten er ei SWOT – kartlegging gjennomført etter hjernestormingsmetoden på eit arbeidsmøte i november 2012, og rapportert som ei rekke kulepunkt utan tilhøyrande forklaring og grunngjeving. RCS Consulting har sagt seg villig til å arbeide vidare med prosjektet i haust.

Når det gjeld Trio-satsinga viser rapporten til tidlegare erfaringar i Norge som tilseier at Skjåk ikkje kan rekne med oppnå nemnande turisttrafikk i kjølvatnet av tv-serien, men at Skjåk med tilstrekkeleg innsats kan bruke serien som del av ein større reiselivsstrategi.

#### Næringsorganisering

Kommunestyret bad ettervinteren 2012 selskapet om å ta ansvar for å etablere ei næringsforeining i Skjåk. Kommunen løyvde ekstra pengar til føremålet. Om sumaren same året kom forslaget om å opprette det som vart kalle eit næringsnettverk. Dette fekk tilslutning, og arbeidet med å etablere nettverksorganisasjonen kunne starte opp. Det vart laga omfattande statuttar for nettverket (to A-4 sider). Desse vart vedteke på styremøte i Skjåk Utvikling AS 18. februar 2013.

I denne evalueringa av Skjåk Utvikling AS er det dette selskapet sin rolle i høve til Næringsnettverket som skal trekkast fram. Dette er regulert både gjennom at det vart lagt inn i vedtekten til Skjåk Utvikling AS og gjennom eigne vedtekter.

- *Mål:* NIS skal ifølgje §8 i vedtekten til NIS for Skjåk Utvikling AS at NIS skal ha same mål som selskapet.
- *Eigarskap:* NIS er ein del av Skjåk Utvikling. Skjåk Utvikling skal føre medlemsliste. Styret kan stryke medlemmar og godkjenne medlemsskap frå bedrifter som ikkje fell direkte inn.
- *Finansiering:* Medlemsbedriftene skal betale medlemskontingent som styret i Skjåk Utvikling fastset. Utgiftene med å drifta NIS «skal i selskapet sitt rekneskap alltid vere større enn inntektene frå medlemskontingent» (§ 8).
- *Rådet:* Vedtekten til NIS vart endra 22. januar 2014. Det kom inn ein ny paragraf (§4) der det vart etablert eit råd. Dette rådet er tiltenkt mangt, men i høve til Skjåk Utvikling er det viktigaste at rådet skal nominere to medlemmar med personlege vara medlemmar til styret i Skjåk Utvikling. Den eine av desse to skal vere rådsleiar neste år. I vedtekten til Skjåk Utvikling står det at to styremedlemmar skal vere representantar for NIS.
- *Sekretariat:* Dagleg leiar i Skjåk Utvikling skal vere sekretær for rådet.

Årsmeldinga for Skjåk Utvikling for arbeidsåret 2013-2014, har arbeidet med Næringsnettverket som første avsnitt. «Arbeidet med Næringsnettverket i Skjåk har prega arbeidsåret 2013-2014. Nettverket hadde ved årsskiftet 35 medlemsbedrifter som til saman representerte 197 årsverk».

## Arrangementsutvikling

Det er tre arrangement som var med i «porteføljen» da Skjåk Arrangement A/S vart etablert. Etter tre år er det framleis desse arrangementa selskapet har i sin arrangementsportefølje, men dei har også arrangert Grotli-konferansen. Desse tre «faste» arrangementa er Ståk i Skjåk, Nasjonalparkfestivalen og Hausttakk.

*Ståk i Skjåk* hadde i 2013 eit inntekter på 120 000. Berre 5000 av dette var inntekter frå deltakarar på konferansen. Ståk i Skjåk er eit dagsarrangement og den store publikumsmagneten er «Vi spillopper» i regi av kulturskulen i Skjåk, men dette arrangementet har sin eigen økonomi. Her er det inngangsbillett, men inntektene går ikkje inn i rekneskapen til Skjåk Utvikling, men er kulturskulens arrangement. Det same gjeld «Flekkøyhøe opp». Her er det Idrettslaget som står for arrangementet – og har inntektene og utgiftene. Skjåk utvikling seier at det går ca. 1 månadsverk med til å ha ansvar for dette arrangementet. Om vi føreset at tilskota dekkjer alle andre kostnader, og reknar månadsverkkostnadene til kr 50 000), har arrangementet eit bruttobudsjett på 170 000 og inntekter på kroner 5000.

*Nasjonalparkfestivalen* hadde i 2013 eit inntektsbudsjett på kr 320 000. Skjåk Utvikling brukte to månadsverk på arrangementet. Reknar vi dette til kroner 100 000 og også her føreset at festivalen gjekk i balanse, har vi ei økonomisk ramme på 420 000 kroner. Av dette var inntektene frå billettsal kr 40 000. Den største posten for eigengenererte inntekter var sal av annonsar (kr 80 000). Det var tilskot på til saman 150 000 kroner frå Breheimfondet og kroner 50 000 frå Skjåk kommune.

## Hausttakk i Skjåk

Hausttakk er eit arrangement som (i 2013) startar fredag kveld og avsluttar med fest laurdagsnatta. I 2013 var hausttakk finansiert med kr 75 000 som tilskot frå kommunen, kr 40 000 som tilskot frå Regionrådet og Skjåk Utvikling brukte også 1 månadsverk på dette arrangementet (50 000). Det var 6-7 arrangement av den typen som det vanlegvis blir betalt inngangspengar på. Inntektene frå deltakarar var på kroner 5000 for eit arrangement som til saman kosta kroner 170 000.

## **9. ERFARINGAR FRÅ ANDRE KOMMUNAR SOM HAR VALT SELSKAPSMODELLEN**

I dette kapitlet ser vi nærmere på korleis andre kraftkommunar som har valt «selskaps-modellen» konkret har organisert seg og utfører næringsutviklingsarbeidet, samt kva for gode om mindre gode erfaringar dei respektive utvalskommunane har gjort seg. Som nemnt i kapittel 3 er datagrunnlaget basert på telefonintervju med «dagleg leiar» og i eitt tilfelle med rådmannen.

Blant dei intervjua er fire selskap organisert som AS, der kommunen eig 100 % av aksjane. Lågast kommunal eigardel er 51 %. Den formelle eigarstyringa i disse selskapa er som i andre aksjeselskap,- inklusive Skjåk Utvikling AS. Som aksjeselskap må ein alltid halde seg til AS-lovverket med sine spesifikke føringar,- føringar som gjeld uavhengig av om kommunen eig 100 %, eller mindre av aksjane. Eigardelen, er for så vidt viktig, men berre i tydinga kor *sterk* styring kommunen *kan* ha samanlikna med styrken til dei andre selskapseigarane. Uansett eigardel, vil styringsmodellen i eit AS nødvendigvis vera annleis enn i andre organisasjonsmodellar, der utviklingsoppgåva er «politisk styrt» og/eller administrativt lagt til ein communal näringsetat med näringssjef og/eller -konsulent.

### **9.1 GENERELLE KJENNETEIKN VED AKSJESELSKAP**

I eit AS er det som kjent frå gjennomgangen av Skjåk Utvikling si organisering, *generalforsamlinga* som er det øvste styringsorganet. I dei selskapa som har 100% kommunalt eigarskap er det ei jamn fordeling mellom høvesvis formannskap og kommunestyre som har intatt denne styringsrolla. I dei andre selskapa er generalforsamlinga si samansetnad prosentvis fordelt i tråd med eigarane sin aksjedel.

Generalforsamlinga tek normalt ansvar for å fastsetje utviklingsselskapa sine *langsiktige oppgåver og målsettingar*. Disse vert gjerne nedfelt i «eigarmeldingar» og vedtekter, og legg dermed føringar på aksjeselskapet si rolle og drift samt kva for myndigkeit som vert tildelt selskapet og styret. Fleire av utviklingsselskapa har eit *breitt ansvarsområde som strekk seg utover dei reint bedriftsretta*.

Generalforsamlinga vel også kva for størrelse og samansetnad styret i aksjeselskapet skal ha, til dømes om styret skal ha politisk representasjon eller representantar henta frå næringslivet.

Valt styresamsetnaden vil såleis påverka og avgjera kor fristilt selskapet skal vera i høve politisk innverknad i deira *daglege utøvande* drift – altså det meir kortsiktige utviklingsarbeidet.

I dei utvalte selskapa er det jamt fordelt mellom politisk- og næringslivsdominert styresamsetnad (jf. kapittel 3, figur 3.3.), og tal styremedlemar varierar frå sju til fem. Ein interessant observasjon er at dei selskapa som har praktisert politisk styrerrepresentasjon pr. dato er under avvikling/vurdering, medan selskap styrt av næringslivsrepresentantar i følgje daglege leiarar: «*fungerar godt og det føreligg ingen drøftingar og planar om organisatoriske endringar i næringsutviklingsarbeidet*» (frå intervju).

## 9.2 KVA FOR OPPGÅVER OG RESSURSAR HAR AKSJJESELSKAPA?

Som nemnt har fleire AS eit rimeleg breitt arbeidsfelt og ansvarsområde. I til dømes Bykle, Folldal, Evje-Hornnes og Fusa har dagleg leiar for utviklingsselskapa også ansvar for tomte- og/eller eigedomsforvaltning<sup>9</sup> i tillegg til å vera 1.line for lokalt næringsliv, bedrifter og nye etablerarar. Sistnemnte oppgåver, altså bedriftsretta næringsutviklingsarbeide, er likevel det mest vanlege arbeidsfeltet i selskapa. Ei vanleg formålsformulering er denne: «*formål er av generell næringspolitisk karakter. Foretaket/selskapet skal drive operativ næringsutvikling i kommunen gjennom å yte finansiell bistand og kompetanseoverføring til enkeltbedrifter i den hensikt å skape varige arbeidsplasser i kommunen. Foretaket finansieres med overføringer fra kommunens kraftfond.*

*Operativ næringsutvikling er altså hovudformålet*, men dei kommunane som har lagt eigedomsforvaltning til, ser også fordelar. Daglege leiar for Evje Utvikling AS ser bl.a. ein stor fordel i å ha tilgang til næringslokal på Evjemoen: «*vegen vert mykje kortare for potensielle nyetablerarar når vi har kontroll på bedriftslokal og kontorfasilitetar.*»

Jamt over har selskapa *ein* stillingsressurs til å ta seg av utviklingsarbeidet. Her skil altså ikkje dei undersøkte selskapa seg frå situasjonen i Skjåk. Med unntak av Fusa utviklingsselskap, som eigentleg starta som eit tomteselskap, er det ingen selskap som har krav om inntening-/eigenfinansiering. Driftskostandar og finanzielle bedriftsretta verkemidlar, vert som i Skjåk

---

<sup>9</sup> Med unntak av Fusa (som er eitt tomt- og utviklingsselskap) er eigedomsselskapa organisert som eige kommunalt AS, men m/felles dagleg leiar for begge selskapa.

dekkja gjennom årlege kommunale budsjett-tildelingar og/eller «påfyll» frå nærings-/kraftfondet.

I to selskap, Evje utvikling AS og Sirdalvekst KF, er stillingsressursen oppgitt til 1,5 årsverk. I Evje vert ressursen nytta til både næringsutvikling og eigedomsforvaltning. I sjeldne tilfelle leiger dei inn spisskompetanse. Dersom dette skjer, er dei alltid retta mot kortvarige prosjektoppgåver.

Sirdal som også har 1,5 stillingsressurs, har funne ei løysing der næringssjefen i kommunen er leigd ut i 50 % stilling til Sirdalvekst KF<sup>10</sup>, medan den andre halvparten ligg under rådmannens stab. Implisitt i sistnemnte stillingsressurs, ligg bl.a. ansvar for koordinering mellom næringsutviklingsarbeidet (som ligg i Sirdalvekst KF) og «kultur og trivselfremmende tiltak» (som ligg i kommune), samt administrativ saksførebuing for tildelingar til «strategiske fellestiltak» frå kraftfondet. Grunnlaget for denne «todelinga» ligg i kommunestyrevedtak frå februar 2002, der forvaltning av kraftfondet vart splitta i éin strategisk og éin bedriftsretta del. Saker knytt til strategiske og langsiktige val vart såleis underlagt politisk handsaming i fondsstyret/formannskapet, medan forvaltning av den bedriftsretta fondsdelen vart lagt til Sirdalvekst KF.

Den «todelte» forvaltningsmodellen og 50-50-stillinga mellom kommune og føretak førekjem å vera god! Den skapar opne og transparente samarbeidsrelasjonar og ei form for «vinn-vinn-situasjon» for begge partane

### **9.3 EIGAR-UTØVAR-MODELLAR I SELSKAPA**

Gjennom kommunestyrevedtak og praktisk utføring har Sirdal vedteke ei tydeleg «delegering av det bedriftsretta næringsutviklingarbeidet». Sirdalvekst KF og eit profesjonelt utnemnt styre er «tiltrudd» heile utviklingsarbeidet – inklusive forvaltning av og tildeling frå den bedriftsretta delen av kraftfondsmidlane. Kommunen si styring vert samstundes «avkorta» og «avgrensa» til utnemning av styre og styreleiar for føretaket (utnemninga skjer i formannskapet). I tillegg

---

<sup>10</sup> Grunngjevinga for å etablere eit KF framfor AS var i følgje informant todelt. For det første meint ein at det var lettare å skilje mellom «politikk» og «profesjonalitet» i eit KF enn i eit AS. For det andre ynskte kommunen å oppretthalde retten til å fremma eventuelle klager på tildelingsvedtak gjennom forvaltningslova».

har sjølvsagt fondsstyret (formannskapet) og kommunestyret stor påverknads- og reguleringskraft gjennom årlege budsjett-tildelingar (ca. 18.mill).

Slik budsjett-tildelinga er i dag, skjer den med ei *implisitt og omforeint målsetting* om at vekstselskapet skal stå for 5-6 nyetableringar årleg. Så langt har målsettinga vorte innfridd. Fleire nyetableringar er gjort av innflyttarar og europeiske arbeidsemigrantar. Flest nyvinningar er kome i bygg- og anleggsbransjen – ein vekst som kan sjåast i samanheng med Sirdal si utbyggingssatsing og status som «ski- og hytteutbyggingsdestinasjon» for Stavangerregionen.

Gjennom budsjett, styresamansetnad og omforeinte målsettingar set altså kommunen sitt tydeleg «stempel» på nærings- og bedriftsutviklingsarbeidet. Sirdalvekst KF må på si side gje jamleg tilbakemeldingar til fondsstyre om pågåande aktivitet og måloppnåing. Når denne spesifikke arbeidsdelinga i utviklingsarbeidet fungerar godt, handlar dette mykje om det «*tette og gode samarbeidet mellom kommunen og føretaket*. Samarbeidet er prega av «*gjensidig tillit*» der partane arbeider for kvarande i ein «*vinn-vinn-situasjon*». Sistnemte vert av informanten halde fram som svært viktig for den samla krafta i utviklingsarbeidet.

I 2007 vart Sirdal sin modell for utviklingsarbeid evaluert av Telemarksforsking og PriceWaterhouseCoopers (PWC).<sup>11</sup> Evalueringa konkluderte med at løysinga hadde gitt utviklingsarbeidet høg legitimitet og vart oppfatta som god: «*Det virker å ha vært et svært fornuftig grep å organisere den delen av kraftfondsmidlene som er ment å gå til bedriftsrettede tilskudd og lån, vekk fra det ordinære kommunale saksapparatet. På oss synes det opplagt at daglig leders arbeid og måten sakene er blitt behandlet på av styret, har gitt høy legitimitet og at Sirdalsvekst på mange måter oppfattes å være en nyttig tilvekst i kommunens arbeid med næringsutvikling. Så lenge det synes å være enighet om at deler av kraftfondet fortsatt ønskes brukt til spesifikke bedriftsrettede tiltak, bør en etter vårt syn holde fast på nåværende struktur/organisering*». (Lie og Stakkeland 2007:7, jf. note 11).

---

<sup>11</sup> Lie, Kjetil og Jon Ivar Stakkeland (2007): Evaluering av Sirdal kommunes satsing på næringsutvikling – heriblant bruken av kraftfondet og etableringen av Sirsalvekst KF. Telemarksforsking og PriceWaterhouseCoopers. TF-notat nr 2/2007.

Utviklingsarbeidet i Folldal og Evje-Hornnes verkar også å ha fått ei god og «*tydeleg*» form. Begge aksjeselskapa er også involvert i eigedomsforvaltning, i tillegg til å vera 1. line for lokale bedrifter og næringslivet. Det er fleire likskapstrekk mellom *desse* to aksjeselskapa, og dei «styringslinene» som allereie er skissert for Sirdalvekst. Dette til tross for at selskapsforma er ulik (AS og KF). I alle selskapa fungerar t.d. formannskapet som generalforsamling/fondsstyre, og alle styra har styreleiar og –medlemar henta frå næringslivet.

Som det finst likskapar, finst også klare skilnadar – særleg i høve grad av «politisk» fristilling og i kva grad selskapa og styret har tilgjengeleg finanzielle verkemidlar. I Evje utvikling AS disponerer styret ca. 250.000 frå kraft-/næringsfondet til ulike bedriftsretta formål og tildelingar. I Folldal derimot, er dagleg leiar for utviklingsselskapet saksførebuar og innstillande myndigkeit for tildelingar som skjer gjennom vedtak i formannskapet. Årleg «påfyll» på kraftfondet er i på ca. 4-500.000. *Søknadar og tildelingar under 30.000 kan handsamast administrativt av dagleg leiar i selskapet.*

Også eigarstyringa frå kommunen til utøvar (aksjeselskapet) er ulik. Sterkast styring er det i Folldal. Tiltaksapparatet i Folldal kommune, inklusive Folldal rådgjeving og utvikling AS, vart evaluert så seint som i 2013.<sup>12</sup> Etter evalueringa vart det gjennomført visse justeringar, bl.a. i eigar-utøvar-styringa av utviklingsarbeidet. T.d. gjekk ordførar grunna habilitetsproblem, ut av styret og erstatta med styrerrepresentant frå næringslivet. Selskapet fekk dermed ei meir «profesjonelt» prega styringsform. Samstundes vart det innført klare rutinar for «eigarmelding» og retningsliner for utviklingsarbeidet. Aksjeselskapet på si side, må gje kvartalsvis «aktivitetsorienteringar» til formannskapet og generalforsamlinga. I tillegg vart årsmelding m/grad av måloppnåing del av dei nye utøvar-eigar-rutinane. Samla har disse justeringane gitt «*gode og tillitsfulle arbeidsrutinar, der begge partar no spelar med opne kort*», seier dagleg leiar for selskapet.

Utøvarrolla til Evje utvikling AS er «friare» frå politisk eigarstyring. Samarbeidsrelasjonane vert karakterisert som «*open og god*», bl.a. ved at ordførar og rådmann har og nyttar *observasjonsretten i styret!* Medan Folldal sitt næringsutviklingsarbeid vert «regulert» gjennom eigarmelding, er det Evje Utvikling som skriv *sin eigen verksemplanner*.

---

<sup>12</sup> Løvik, Arild og Hedvig Rognerud (2013): Kartlegging av tiltaksarbeidet i Folldal kommune. Vingelen Utvikling AS.

Verksemndplanen med «*objektive og målbare målsettingar for året*», vert sjølv sagt drøfta og godkjent – både av styret og generalforsamlinga. Eigar-utøvar-modellen i Evje vert såleis praktisert på same vis som i Skjåk.

Sjølv om selskapsform og grad av fristilling er ulik i Evje, Sirdal og Folldal ser alle seg godt nøgde med «selskapsmodell-ordninga». Felles for dei tre selskapene er: «*eit profesjonelt styre, open kommunikasjon og gjensidig tillit mellom eigar og utøvar*» (henta frå samtalar kring spørsmål om kvifor og korleis «selskapsmodellen fungerar»).

## **9.4 SELSKAP UNDER «VURDERING» ELLER «AVVIKLING»**

Som nemnt tidlegare er fire av dei kontakta utviklingsselskapene «under vurdering», dvs. at dei pr. dato står utan dagleg leiar og aktiv drift. Dette gjeld Fusa Utviklingselskap AS, Bykle og Hovden Vekst AS, Aurland Næringsutvikling AS og Eidfjord Utvikling AS. I påvente av endeleg avklaring kring vidare drift, har Bykle kommune lagt næringsutviklingsarbeidet til eigen næringsskonsulent («tiltakskonsulent-modellen») i kommunen. Også tidlegare har utviklingsarbeide i Bykle svinga mellom «internt og eksternt» ansvar for næringsutviklingsarbeidet (jf. informasjon frå intervju).

I Fusa er heile «næringsorganiseringssituasjonen» på vent. Har ein spørsmål knytt til næringsutvikling i Aurland og Eidfjord, vert aktørane henvist til rådmannen. Ingen av disse kraftkommunane har vedteke ny framtidig utviklingsmodell. Styret og generalforsamlinga i Eidfjord Utvikling AS har imidlertid vedteke å avvikle selskapet. Frå styreprotokoll datert 10.03.2014 står det blant anna:

*«Eidfjord Utvikling AS vart stifta i 2003 som eit heileigd kommunalt aksjeselskap. Selskapet sitt hovudføremål har vore ansvaret for ei god næringsutvikling i Eidfjord kommune. Mål og visjonar for selskapet går mellom anna fram av ad hoc utvalet sitt saksframlegg forut for stiftinga (arkivsak 03/00299). (...) Styret i Eidfjord Utvikling AS har over tid evaluert resultata av selskapets verksemnd. Sidan oppstarten i 2003 er det skapt eit fåtal arbeidsplassar. Det har ikkje lukkast å etablera eit nytt miljø for småbedrifter eller nye lokale verksemder som utgjer ein skilnad for kommunens mål om auka folketal og fleire arbeidsplassar. Selskapet er no komen i ein situasjon der det vert brukt meir pengar på å administrera drifta enn kva det går til næringsutvikling. I tillegg har det vore eit problem at selskapet har ein liten og sårbar*

*organisasjon (dagleg leiar og eit styre). (.....). Ut frå ei vurdering av overførte midlar, manglande resultat for næringsutviklinga i kommunen og dei problem ein har erfart med ei sårbar leiing av selskapet sidan oppstarten i 2003, tilrår styret at generalforsamlinga treff vedtak om avvikling av selskapet».*

I ekstraordinær generalforsamling 31. mars 2014 vart det gjort endeleg vedtak om avvikling (saknr.04/14). Alternativ modell for utviklingsarbeide har kommunen ikkje teke stilling til, men det tidlegar aksjeselskapstyret (jf. styreprotokoll 10.03.2014) og rådmannen gjer følgjande refleksjonar: «*Det er eit spørsmål om ein liten kommune som Eid fjord er tent med at næringsarbeidet vert styrt av eit selskap som ligg utanfor den kommunale verksemda. (....). Modellen med eit eige aksjeselskap som ansvarleg for næringsutviklinga kan slik sett vera betre tilpassa større kommunar enn i ein liten kommune som Eid fjord».*

Innafor omfang og tidsramme for dette oppdraget, er det ikkje rom for djupe analysar av om selskapsmodellen eventuelt høver betre i større enn små kommunar. I folketal er alle dei kraftkommunane som er med i undersøkinga relativt små (under 4000 innbyggjarar), og fleire av disse finn den eksterne selskapsmodellen tenleg og god! Telemarksforsking sine studiar av «suksessrike distriktskommunar»<sup>13</sup> konkluderer også med at det ikkje er kommunane si lokalisering og størrelse som avgjer grad av suksess i utviklingsarbeidet. Det er heller «folket som skapar stadar, ikkje berre gjennom antal, men vel så mykje gjennom haldningar og handlingar», seier forskarane. Lokal kultur, «smådriftsfordeler» i tydinga kort veg frå idé til vedtak, lokale eldsjeler og «gode måtar å drive utvikling på», dvs. åferdsmønsteret, er mest avgjerande. Forskarane finn heller ingen samanheng mellom valte organisatoriske modellar/strukturar og suksess i utviklingsarbeidet. Det viktigaste er i følgje Kobro, Vareide og Hatling (jf. note 13), korleis sjølve utviklingsarbeidet faktisk vert utført – og ikkje dei organisatoriske rammene. Sjølv kommunar som har prioritert plan- og samfunnsutviklarsjef, framfor eigen næringssjef, er blant dei «top-15-ranka» distriktskommunane (Austevoll).

Blant dei utviklingsselskapa som i denne spesifikke evalueringa er «på veg ned», er det også mogleg å spore nokre fellestrekke – særleg i eigar-utøvar-relasjonane. Frå intervjuasmtalane kan ein trekkje fram følgjande «gjengangarar»:

---

<sup>13</sup> Lars Ueland Kobro, Knut Vareide og Morten Hatling: Sukcessrike distriktskommunar. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner. TF-rapport nr 303:2012.

- Utydelge «eigarbestillingar»
- Mangel på informasjonsflyt
- Eit «sprikande utviklingsarbeid», med manglande bestilling, verkemidlar og tildelingsmyndighet
- Lite samspel mellom utviklingsarbeidet og kommunen sitt strategiske næringsplanarbeid
- Manglande samarbeidsrelasjonar
- Uklar arbeidsdeling
- Stadige «pendlingar» mellom politisk og profesjonelt samansett styre skapar usikkerheit

Når «selskapsmodellen» vert nedprioritert og/eller avvikla, kan dette altså ha mange årsaker. Éin handlar sjølvsagt om det lett synlege og målbare: sviktande resultat og måloppnåing. Men den djupareliggende årsaka til svikt, finst kanskje i *samarbeidsrelasjonane* og *tillitsforholda* mellom eigar/kommunen og utøvar/selskapet. Dersom utøvaren av «selskapsmodellen» skal oppnå resultat i utviklingsarbeidet, er «opne og tillitsfulle samarbeidsrelasjonar» med eigaren ei viktig føresetnad (jf. kapittel 3.4). Utydelege eller fråverande eigarmeldingar og forventingar, manglande kommunikasjon og informasjonsutveksling, gjentekne utskiftingar av styre etc. må sjåast som teikn på det motsette – altså ei form for «mistillit»! Ein tidlegare dagleg leiar uttalte: *«I etterhand ser eg at vi ikkje har vore god nok på informasjonsutveksling, men når politikarane sitt ynskje om innsyn og påverknad endar med at heile formannskapet kjem inn i styret, - då er ikkje næringslivet og næringslivsrepresentantane interessert i å vera med lenger. Dette er litt «flåsete sagt», men bedriftsetablering og næringsutvikling handlar om noko anna enn å vera eit kommunalt forvaltningsorgan».*

Sjølv om nokon har erfart at *for* sterk og stadig skiftande politisk involvering kan vera uheldig for kontinuitet i selskapsmodellen, er det likevel viktig å påpeika at *tett samarbeid mellom kommuneorganisasjonen og næringslivet er viktig for å lykkas i lokalt utviklingsarbeid!*<sup>14</sup> Dette gjeld heilt uavhengig av politiske og administrative utviklingsmodellar og organiseringar.

På grunnlag av eigen erfaring og ei mengd forskingsresultat, framhevar også Kompetansesenteret for distriktsutvikling<sup>15</sup> viktigheita av godt samspel mellom kommune og næringsliv. I ei oppsummering på Distriktsenteret si frontside kan vi lese følgjande (note 15):

---

<sup>14</sup> Sjå td. Amdam, Roald (2011): Planlegging og prosessleiing. Korleis lykkas i utviklingsarbeid. Det Norske Samlaget, Oslo.

<sup>15</sup> <http://distriktsenteret.no/2012/05/04/ledere-i-naeringslivet-forventer-mer-av-kommunal-sektor/>

## Ledere i næringslivet forventer mer av kommunal sektor

Det er gode grunner til å se nærmere på samhandlingen mellom næringslivet og kommunal sektor. Næringslivet forventer mer samhandling og bedre kommunale tjenester, mens kommunale ledere mener kommunene leverer gode tjenester og forstår næringslivets behov. Distriktsenteret erfarer at suksessrike næringskommuner kjennetegnes av et utstrakt samarbeid mellom lokalt næringsliv og vertskommunen.

## Kommunene spiller en viktig rolle

Næringsutvikling er ikke en lovpålagt oppgave for kommunen. Næringslivet er imidlertid av den oppfatning at kommunene innsats på dette området er av stor betydning. Undersøkelser viser at kommunens rolle oppfattes spesielt viktig i distriktskommuner. Vi erfarer blant annet at:

- tett samhandling mellom næringsliv og kommuneorganisasjonen er avgjørende for å lykkes med lokal utvikling. I mange lokalsamfunn er det et stort potensial for bedre samhandling. Dette handler først og fremst om å innarbeide en bevissthet i kommunens ledelse om viktigheten av å være tett på næringslivet. Dernest handler det om å forankre næringsutvikling i langsigte planer for lokal samfunnsutvikling.
- mange kommuner utnytter i liten grad sin rolle som offentlig utviklingspartner i samspill med lokalt næringsliv. Manglende bruk av offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU) er et eksempel på dette.
- i enkelte kommuner yter bedrifter og næringsliv store, og i noen tilfeller avgjørende bidrag (ut over arbeidsplasser og skatteinntekter), til å bygge attraktive lokalsamfunn. Kommuner som lykkes med dette gir næringslivet lokalt handlingsrom, og ikke minst sørger for at disse prosjektene er godt politisk forankret. Vi erfarer at dette ofte er bedrifter med lokalt eierskap
- god næringsutvikling er i stor grad betinget av enkeltpersoners egenskaper, arbeidsform og handlekraft.
- arbeid med næringsutvikling drives svært ulikt både på kommunalt – og regionalt nivå, og mellom disse nivåene. Det er ikke grunnlag for å si at en bestemt organisering gir den beste næringsutviklingen.

## Kjennetegn ved suksessrike distriktskommuner

I den pågående studien "Kjennetegn ved suksessrike distriktskommuner", som ferdigstilles i slutten av mai, håper Distriktsenteret å komme nærmere svarene på hva som skaper vellykket nærings- og distriktsutvikling i norske kommuner. Foreløpige funn fra de 15 suksessrike casekommunene tyder på at god samhandling mellom kommunal sektor og næringslivet er ett av kjennetegnene. Gode eksempelkommuner i så måte er blant andre Austevoll, Lyngdal, Træna, Vikna, Hitra og Evje og Hornnes. Her er samhandling satt i høysete, og det skapes god nærings- og samfunnsutvikling i partnerskap mellom lokalt næringsliv og en offensiv vertskommune.

## **9.5 RESULTAT OG MÅLOPPNÅING I UTVIKLINGSARBEIDET.**

Så langt har vi vist at dei kontakta kraftkommunane har valt ulike administrative og politiske organiseringsmodellar for utviklingsarbeidet. Relativt få har valt selskapsmodellen. Erfaringane med å leggje næringsutviklingsarbeidet utanfor kommunen sine ordinære organisatoriske rammer, er «både/og». Avhengig av eigar-utøvar-relasjonane finn nokre kraftkommunar selskapsmodellen som «hensiktsmessig og god», medan andre har modellen under «vurdering» og «avvikling», - gjerne grunna manglande måloppnåing og resultat.

Vidare i dette kapitlet skal vi sjå nærmere resultat av utviklingsarbeidet. Innafor tidsramma av oppdraget, er det ikkje råd å gå i djupna på disse resultatvurderingane - slik evalueringa har gjort når det gjeld Skjåk. Drøftinga må difor basere seg på generelle betraktingar frå nokre av intervjuasatalane samt relevant litteratur på området.

Innleiingsvis kan det vera på sin plass å nemne at utviklingsselskapa som har vore ført samtalar med har ein rimeleg *reindyrka nærings- og bedriftsutviklingsprofil*. Dvs. at innsatsen er spissa mot nye bedriftsetableringar, bedrifts- og etablerarrettleiing, samt innsats for å styrka og vidareutvikle det eksisterande næringslivet. Med eitt unntak, Fusa Utviklingsselskap AS (i tillegg til Skjåk Utvikling AS, er det ingen selskap som involverer seg direkte i *samfunnsentreprenørskap*<sup>16</sup>, eit omgrep som handlar om kollektiv mobilisering for produksjon av sosiale og kulturelle *fellesverdiar*. Arrangement av den typen Skjåk Utvikling tek ansvar for, er også døme på samfunnsentreprenørskap, og handlar om kollektive løft kring lokal attraktivitet, identitet og trivsel.

Frå samtalane med selskapa verkar det også som «akkvisisjon»<sup>17</sup> som utviklingsstrategi er «litt ute» som innsatsfelt. Med unntak av Sirdal, som fortel om nyetableringar frå tilflyttarar/arbeidsinnvandrarar, har bedriftsetableringane stort sett *sitt utspring lokalt*. Generelt har «det lokale» fått meir merksemd i næringsutviklingsarbeidet. Besøksnæringar, handel og bruk av lokale kultur- og naturressursar i nyetableringar, er viktige satsingsfelt i næringsutviklingsarbeidet. Det same gjeld innsats for å sikra, styrka og utvida sysselsettinga i

---

<sup>16</sup> Borch, Odd Jarle og Anniken Førde (red): Innovative bygdemiljø. Ildsjeler og nyskapingsarbeid.

Fagbokforlaget. Bergen.

<sup>17</sup> dvs. å legge til rette lokalt for å få eksterne bedrifter til å lokalisere seg i kommunen

det eksisterande næringslivet. «Auka sysselsetting» i lokale bedrifter har t.d. blitt del av selskapa sine resultatmål, - ikkje berre talet på nye etableringar.

Sirdal, til dømes, har stor *innpendling* til kommunen. Samstundes ligg Sirdal høgt på lista over kommunar som har hatt stor suksess innan besøksnæringar (jf. Telemarkforsking sine studiar av suksessrike distriktskommunar). Auka besøkstal og talet på arbeidsinnpendlarar vert også nytta som teikn på suksess i utviklingsarbeidet og sysselsettingsvekst i det lokale næringslivet. Som nemnt tidlegar arbeider også kommunen aktivt med kulturplan og ny sentrumsplan med det siktemål å få fleire pendlarar, besökande og bedriftsetablerarar til å *busetje seg varig i kommunen*. Gjennom arbeidet til vekstselskapet òg kommunen si kultursatsing ynskjer Sirdal å stå fram som ein «*triveleg plass å vera*», - både for lokalbefolkinga, tilreisande og for nyetablerarar i næringslivet!<sup>18</sup>

Evje Utvikling AS set også opp målbare resultatkrav i si årlege verksemndplan. Over tid har utviklingsarbeid lukkast, og Evje og Hornes kommune kan vise til både vekst i antal bedrifter (særleg i handelsnæringa), i sysselsettingstal og i folketalet. Evje og Hornes er også éin av dei 15 mest suksessrike distriktskommunane som vart særleg granska av Telemarksforsking (ref. note 13). På «suksess-sida» vert arbeidet som er gjort for å byggje opp ei attraktiv og sterkt handelsnæring, særleg framheva. Ingen andre kommunar i regionen kan vise til ein like sterkt sysselsettingsvekst i denne næringa. Grunnlaget for suksesen kan ikkje tilskrivast utviklingsselskapet aleine, men heller korleis «heile kommunen» har arbeidd for eit felles utviklingsløft:

*«I Evje og Hornes kommune var det ikke nederlagsstemningen som rådet når Forsvaret kunngjorde at ca. 300 forsvarsarbeidsplasser skulle legges ned/flyttes i 2002. Det var i stedet mulighetene for stedets aktører til å bli herrer i eget hus/sted, som dominerte. Riktig nok fikk kommunen omstillingsmidler over 5 år, men vår vurdering er at det ikke var omstillingsmidlene som førte kommunen inn på listen over Norges fem beste handels-/besøkskommuner. Det var de holdningene og de rollene som preget stedet etter forsvarsnedleggelsen som førte til det. I*

---

<sup>18</sup> Jf. vinn-vinn-situasjonen i at Sirdal KF driv næringsutvikling og kommunen tek seg av kulturarbeidet og dei strategisk retta midlane frå kraftfondet.

*kommunen er det, på en rekke fronter, arbeidet under parolen ”fra omstilling til utvikling”, hvor utviklingen av Evje som handelssted har stått sentralt. Evje har i dag den høyeste detaljhandelsomsetningen per innbygger i hele Sørlandet og Setesdalen» (ref. note 13 s. 12).*

## **9.6 SKJÅK UTVIKLING A/S I LJOS AV ERFARINGAR FRÅ ANDRE KOMMUNAR**

Skjåk Utvikling har lykkast i å få til oppstarten på ei organisering av næringslivet i Skjåk (NIS). Dersom Skjåk Utvikling A/S blir nedlagt eller lagt i dvale er det viktig å overlate ansvaret for utviklinga av NIS til næringslivet sjølve. Det er ein stor veikskap ved organiseringa i dag at nettverket er altfor avhengig både av Skjåk Utvikling A/S og av Skjåk Kommune.

Arrangementsoppdraget som Skjåk Utvikling A/S har utført er kjenneteikna av at arrangementa blir drive på ein nesten ekstremt kostbar måte fordi inntektsida er marginal. I den grad eigaren har venta høgre inntening og større oppslutning, har dette vore ein heilt mislykka måte å drive arrangementsutvikling på. Skjåk Kommune har som eigar vore lite eksplisitte når det gjeld krav til utvikling av arrangementa, men Skjåk Utvikling A/S har også følgt opp det som har vore av styringssignal därleg spesielt i lys av at dette i starten var eit reint arrangementsselskap.

Kommunale næringsselskap av typen Skjåk Utvikling A/S er for sårbare både med omsyn til kompetanse og kapasitet – særleg når arbeidsoppgåve vert utvida. Med mellom 1-2 tilsette har selskapet einsidig kompetanse og derfor ingen kapasitet på felt som kan vise seg å vere viktige. Slike selskap blir spesielt sårbare dersom det ligg meir eller mindre i korta at dei er tidsavgrensa i levetid. Dette er generelt den største veikskapen med prosjektorganisering, at prosjektilsette sluttar når uvissa om framtida tiltek.

Problemet med kompetanse og kapasitet har i Skjåk Utvikling A/S vist seg gjennom at selskapet må ha ekstra løyvingar frå kommunen for alt som selskapet skal gå inn i. Ein fordel med A/S-organisering skal vere at det er kortare frå tanke til handling enn når vedtak må gjerast i rein kommunal regi. Her har det vorte omvendt. Det er også ein unødvendig og dyr omveg å gå via eit 100% eigd kommunalt selskap for kjøpe konsulenttenester. Eit slikt selskap med den riktige kompetansen skulle ha gjort relativt enkle utgreiingsarbeid sjølve i ledig tid.

Når det gjeld målsettinga om å skaffe nye arbeidsplassar i bygda har ikkje selskapet kome lenger enn til allmenne utgreiingar som like godt, eller betre – og billegare, kunne ha vore gjort av kommunen sjølv. Slikt arbeid er langsiktig og ingen kan klandre selskapet for ikkje å ha lykkast i til dømes å realisere mellomstore bedriftsetableringar. Problemet er at selskapet heller ikkje kan vise til at prosessar er i gang med moglege etablerarar. Vi har ikkje registrert at prosessar er i gang som kommunen som eigar må sørge for ikkje stoppar opp.

Kanskje den viktigaste skilnaden mellom Skjåk Utvikling og dei andre selskapa vi har undersøkt, ligg i «vedtekten», styret si tolking og oppfølging av vedtekten og «eigarbestillinga». Skjåk Utvikling har i stor grad retta innsatsen mot «arrangement», «næringsamarbeid» (NIS) og utgreiingar/planar. Selskap som har lykkast, har i praksis vore retta og spissa mot nyetableringar, bedriftsrettleiing, å styrke eksisterande næringsliv osv.

## **DEL III TILRÅDINGAR OM VEGEN VIDARE**

## 10. VEGEN VIDARE

På bakgrunn av denne evalueringa vil vi tilrå fleire *vesentlege* endringar i bruken av kommunale næringsfond.

Kommunen styrer næringsfondet etter gode overordna målsettingar og vedtektena er gode. Når det gjeld vedtektena, treng kommunen berre å gjere den typen endringar som alltid er ein naturleg del av erfaringane etter at regelverket nå er praktisert så å seie uendra sidan 2011.

Dei vesentlege endringane vi vil foreslå, er altså ikkje knytt til overordna målsettingar og vedtekter/regelverk, men til *praktiseringa* av dette regelverket. Det har utvikla seg ein praksis som ser ut til å vere klart vedtektsstridig. Dette gjeld både vedtektena formulert for eige næringsfond, og det overordna regelverket frå departementet som er grunnlag for fylkesmannens godkjenning.

I følgje årsmeldinga frå bruk av kraftfondet har løyvingane dei siste åra hatt desse hovudpostane:

Fordeling	2010	2011	2012	2013	1994 - 2013 Sum
Reiseliv	614	1 322	1 465	495	7 634
Landbruk	414	660	473	204	10 428
Industri	18	224	351	0	16 625
Tenesteyting	287	337	826	1 125	7 095
Anna	4 278	5 662	5 820	5 045	55 309
SUM	5 611	8 205	8 935	6 869	97 091

Dette gjev følgjande prosentfordeling:

### Bruken av næringsfondet fordelt på sektorar 1994-2010:

Reiseliv	8 %
Landbruk	11 %
Industri	17 %
Tenesteyting	7 %
Anna	57 %
Sum	100 %

Det vi ser av oppsummeringane, er at andre formål enn støtte til næringsliv er på 57% av alle løyvingane. Spesielt dei siste åra har løyvingane til kategorien «anna» vorte heilt dominerande i høve til direkte støtte til bedrifter og bedriftsetableringar.

## Status for Skjåk kommunes næringsfond pr. 31.12.2013

<b>Tabell 1 Reknesk. i 1000 kr.</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Saldo 1 jan.</b>	9 451	14 855	16 614	15 956	14 003
Av dette disponert	3 023	2 676	3 419	6 441	4 959
Av dette udisponert	6 428	12 179	13 195	9 515	9 044
<b>Inntekt:</b>					
- konsesjonsavgift	7 037	7 037	7 089	6 732	6 798
- rente	0				
- avdrag lån	466	316	416	250	316
- etterbetaling	6 644	16	43	0	0
<b>Sum</b>	<b>14 147</b>	<b>7 369</b>	<b>7 548</b>	<b>6 982</b>	<b>7 114</b>
<b>Forbruk:</b>					
- næring/infrastruktur/anna	4 944	5 611	8 205	8 936	6 870
<b>Beholdning pr. 31. des.:</b>					
- løyvd og ikkje utbetalt	2 676	3 419	6 441	4 959	5 346
- udisponert saldo	12 179	13 195	9 515	9 044	8 901
- bokført saldo	14 855	16 614	15 956	14 003	14 247
- grunnfond	7 800	0	0	0	0
- innestående sal aksjer	225	0	0	0	0
<b>Sum innestående pr. 31.des</b>	<b>22 880</b>	<b>16 614</b>	<b>15 956</b>	<b>14 003</b>	<b>14 247</b>

Årlege inntekter (konsesjonsavgift) er på ca. 7 millionar. Dei siste åra er det brukt meir enn dei årlege inntektene og fondet har minka. Det spesielle er at meirforbruket først og fremst er eit resultat av at kommunen har brukte næringsfondet til å dekkje løpende driftsutgifter både til næringskontoret og til Skjåk Utvikling A/S. Dette er neppe i tråd med overordna regelverk for kommunale kraftfond.

### Overordna regelverk for kraftfond

Bruken av næringsfondet i Skjåk er regulert av Rundskriv H-11, saksnr. 11/538 frå det daverande Kommunal- og regionaldepartementet. «Rundskriv om standardvedtekter for kommunale næringsfond gitt i vannkraftsaker (kraftfond og hjemfallsfond). I § formål står dette om løvingar til kommunale formål:

*«Fondsmidlene kan ikkje nyttas til å dekke løpende drift av kommunen, bortsett fra renter og avdrag på investeringar som er gjort i tråd med fondets formål. Unntak er også avlønning av næringssjef eller tilsvarende for å forvalte fondet».*

Vedtekten for bruk av næringsfondet i Skjåk er i samsvar med dette og derfor også godkjent av fylkesmannen. Praktiseringa av dette regelverket er derimot ikkje i samsvar med verken eige eller overordna regelverk:

- Heile næringskontoret er nå finansiert av næringsfondet sjølv om mindre enn 1 stilling blir brukt på å forvalte fondet. Dette er i strid både med fondsregelverket og premissane som gjer at kommunen får løyvingar gjennom det kommunale inntektssystemet for å drifta landbruksdelen av næringskontoret.
- Det er heller ikkje høve til å løyve pengar frå fondet til drift i bedrifter. Løyvingane til Skjåk Utvikling A/S har også i all hovudsak vore til drift og det er eit stort spørsmål om dette er i tråd med det overordna regelverket.
- Også fleire andre store årlege løyvingar går til løpende drift av organisasjonar. Det gjeld t.d. regionrådet, reiselivsselskap og næringshage. Det bør undersøkast om dette er heimla i overordna regelverk.

Samla sett må enten praktiseringa av eksisterande regelverk endrast, eller det må lagast eit nytt regelverk som blir sendt til godkjenning hos fylkesmannen.

## **10.1 SKJÅK UTVIKLING A/S**

Det er brukt mange millionar på dette utviklingselskapet. Det starta opp som eit arrangementselskap (og med namnet Skjåk Arrangement A/S) og var eit selskap som skulle konsentrere seg om denne oppgåva. Denne tidsaksen er viktig å ha med seg:

- Skjåk Arrangement A/S stifta 1.06.2011
- Dagleg leiar tilsett 1.04 2012
- Nytt namn og utvida arbeidsoppgåver frå desember 2012

Det har vore brukt store pengar på arrangement både dei eit og eit halvt åra der selskapet var eit reint arrangementselskap og etterpå. Det var i all hovudsak dette selskapet skulle drive med og fekk for dette løyvingar på kroner 363 000 i 2011 og kr 1169 000 i 2012 - berre i rein driftsstønad. I tillegg kom ekstraløyvingar til arrangementa.

Dei eksisterande arrangementa (Ståk i Skjåk, Hausstatt og Nasjonalparkfestivalen) vart ikkje vidareutvikla på ein måte som gav dei eit lyft. Nye permanente arrangement vart ikkje utvikla. Ved overgangen frå eit reint arrangementselskap til eit generelt utviklingsselskap (Skjåk Utvikling A/S) var arrangementsdelen med som ei av fleire deloppgåver, men arrangementa heldt også da fram i all hovudsak i same spor.

## Arrangementa:

Oppsummert har det vist seg at dette har vore ein utruleg kostbar og lite kreativ måte å drive arrangement og arrangementsutvikling på. Dette blir godt illustrert med at Bruheimnemnda i same perioden har klart å utvikle arrangement med det mangedobbelte i inntening med ein liten brøkdel av pengebruken. Også det som nå er Diktardagar i Lom, Skjåk og Vågå viser at reine kulturarrangement bygd på lite kommersielle konsept kan drivast langt billegare og med større inntekter og varig verdi. Innanfor dei kommersielle konsepta for arrangement skal ein leite både lenge og vel etter ei bygd med større kompetanse og suksess enn Skjåk. Skjåk har hatt dei heilt store kulturentreprenørane med Country-festivalar og andre musikkfestivalar arrangert i Skjåk og eksportert til andre delar av landet. Det må ha svikta med omsyn til å nytte seg av eksisterande kompetanse innan dette feltet. I tillegg har kommunen vore uklare på om dette skal vere arrangement som først og fremst promoterer Skjåk, eller om dei skal utviklast kommersielt og/ eller kulturelt.

## Nærings- og arbeidsplassutvikling

Arrangement gjev bygda kvalitetar, men svarer ikkje åleine på det store behovet for arbeidsplassutvikling. Overgangen frå eit reint arrangementsselskap til eit allment næringsutviklingsselskap med namnet Skjåk Utvikling A/S må forståast i lys av dette behovet. Det er ikkje tvil om Skjåk Utvikling A/S skulle supplere næringskontoret med kapasitet og kompetanse, og å arbeide meir bedriftsretta og aktivt overfor enkeltbedrifter enn det næringskontoret hadde kapasitet til. Det som skjedde, var at Skjåk Utvikling A/S i staden tok «eit steg tilbake» og engasjerte konsulentar til å drive planutvikling. Det ser heller ikkje ut til at det vart arbeidd parallelt med målretta arbeid overfor enkeltbedrifter for å få dei til å etablere seg i Skjåk. Næringskontoret har ikkje fått overlevert oppgåver som har stoppa opp på grunn av at Skjåk Utvikling A/S ikkje lenger har nokon fast tilsett og går på sparebluss.

Det Skjåk Utvikling fekk til var å etablere NIS (Næringsnettverket i Skjåk). Denne organisasjonen er så sterkt integrert i Skjåk Utvikling A/S at det er uheldig og bør få eit sjølvstendig liv – også om utviklingsselskapet skulle leve vidare.

## Kva gjekk gale med Skjåk Utvikling?

Det er i ettertid lett å sjå ein del viktige ting som gjekk gale med Skjåk Arrangement/Skjåk Utvikling:

- Det var for dårleg utgreidd på førehand kva for funksjon selskapet skulle ha og korleis det skulle styrast. Vi har ikkje lykkast i å finne ei eiga utgreiing om kva som er tenkt med selskapet ut over dei vedtaksdokumenta kommunestyret har fått ved etablering og løyvingar. At Skjåk Arrangement A/S så raskt vart til Skjåk Utvikling A/S er i seg sjølv eit døme på at vegen ikkje var planlagt, men vegen vart til mens ein gjekk.
- Selskapet vart styrt gjennom kommunestyret som generalforsamling. Kommunestyret er av gode grunnar lite vant med og eigna til ein slik funksjon. Rollene som kommunestyre og generalforsamling vart blanda saman. Ein kan til dømes ikkje sjå at målsettinga om å få inn private på eigarsida i selskapet vart følgd opp. Det var heller ikkje klare krav om å endre arrangementa slik at dei fekk akseptable inntekter
- Oppfølginga av den årlege løyvinga skulle gjerast gjennom ein årsplan. Denne årsplanen hadde ikkje ei form og eit innhald som det kunne styrast etter. Den løpende drifta skulle skje gjennom styret i selskapet. Både styret og kommunen ser, kvar på si side, ut til å vere lite tilfreds med måten årsplan og styrearbeid er følt opp på.
- Alle desse veikskapane ved styringa av selskapet hindra likevel ikkje Skjåk Utvikling A/S i å arbeide for å få inn andre på eigarsida. Kommunen ville sikkert berre applaudert om arrangementa hadde kosta mindre og gjeve meir inntekter. Framfor alt er det ingen tvil om at kommunen som eigar gjerne hadde sett at selskapet hadde sett i gang konkret arbeid med å skaffe nye arbeidsplassar. Denne evalueringa har ikkje gått inn i styrepapira i selskapet og vi kan ikkje sikker seie om det er styret eller dagleg leiar som arbeidde på den måten som denne rapporten har vist.

## Kvifor legge Skjåk Utvikling A/S ned (eller i dvale) nå?

Tilrådinga om å leggje selskapet ned, eller føre det vidare på sparebluss, er ikkje sjølv sagt. Denne evalueringa som både viser ein del ting som kunne ha vore gjort langt betre i Skjåk Utvikling A/S, og som også summerer opp erfaringar med tilsvarande selskap i samanliknbare kommunar, kan brukast til å lære av eigne og andre sine feil. Det er liten tvil om at selskapet kunne drivast vidare på ein betre måte gjennom å ta lærdom av eigne og andre sine erfaringar.

Når vi likevel tilrår å ikkje satse vidare på denne arbeidsmåten, er hovudgrunnen at ein bør velje A/S som organisasjonsform berre for kommersielle selskap, ikkje selskap med like lite inntening som ein vanleg kommunal etat. Gjennomgangen av erfaringane med kommunale utviklingsselskap viser både gode og dårlege erfaringar. Dei fleste selskapa har berre 1-2 tilsette og det viser seg at dette blir for sårbart. Er personane lite eigna for oppgåva, går det heller ikkje bra med selskapet. Har selskapet (og personane) suksess får dei andre tilbod og selskapet misser nøkkelkompetanse og nøkkelpersonell. Dette er ein hovudkonklusjon i analysen av tilsvarande

selskap. Ein annan hovudkonklusjon er at kommunane som eigar regelmessig vil trekke tilbake fullmakter og sette seg sjølve inn i styringa – også der selskapet fungerer bra. Det er ikkje i samsvar med måten det kommunale demokratiet fungerer på å overføre så viktige funksjonar og utviklingsoppgåver til eit A/S.

#### Tilråding

- Skjåk Utvikling A/S blir lagt ned eller får status som eit sovande selskap. Eit utviklingsselskap kan bli ei framtidig løysing, men det er i så fall avgjerande er at selskapet får så mange tilsette at det blir eit reelt kompetansemiljø som ikkje er sårbart for personutskiftingar. Eit utviklingsselskap kan til dømes vere ein del av ei interkommunal organisering av næringsutviklingsarbeidet, men også da bør selskapet organiserast som eit A/S berre dersom det skal vere kommersielt.
- Skal selskapet aktiverast på nytt, må kommunen finne ein fastare og betre struktur for eigarstyring. Ein må også vurdere om ei ny organisering kan halde fram som løpende subsidiering av selskapet. Det kan vere i strid med overordna regelverk for kraftfond. Kjøp av tenester er eit alternativ som er innafor regelverket, men da må selskapet konkurrere om større oppdrag.
- Kommunen syrgjer for at det blir teke på verdiar selskapet har skapt og finn ei ny organisering for å vidareføre sentrale oppgåver som selskapet har hatt. Vi vil spesielt nemne:
  - Kommunen bør vidareføre økonomisk støtte til NIS, men NIS må reorganiserast for å bli ein uavhengig interesseorganisasjon.
  - Kommunen må bestemme seg for om arrangementa også i framtida skal vere kommunalt finansierte tilstellingar utan nemnande inntekter. Alle tre arrangementa kan alternativt overførast til private eller helst ideelle organisasjonar. Forslaget er i så fall å annonsera etter arrangørar og at arrangørane får med seg kommunal støtte på det nivået dei har hatt fram til nå.

## **10.2 NÆRINGSKONTOR: SOM NÅ, I STAB ELLER INTERKOMMUNALT?**

I samband med at nåverande næringssjef går av med pensjon og Skjåk Utvikling A/S er utan leiar og fast tilsett, har kommunen store friheitsgrader til å finne ei eigna organisering for framtida. Her er tre alternativ som alle er utprøvd og har vist seg relativ vellykka i samanliknbare kommunar.

Tilråding:

Næringsarbeidet i kommunen må også organiserast slik at det ikkje blir for sårbart og personavhengig. Kommunen kan sikre dette på ulike måtar:

1. I dag er Skjåk ei av relativt få kommunar som har felles næringsskontor for landbruk og andre næringar. Dette er ei løysing for å få eit noko større og mindre sårbart apparat. Med 2.5 årsverk er det likevel sterkt personavhengig og det er ikkje sjølv sagt at dette er den beste organiseringa i framtida.
2. Eit anna alternativ er å organisere næringsutviklingsarbeidet i stab (rådmannens stab). Dette gjer det ofte lettare å trekke på annan kompetanse i kommunen. Det inkluderer også rådmann og ordførar sterke i næringsutviklingsarbeidet noko som ofte viser seg å vere ein naudsynt suksessfaktor.
3. Eit tredje alternativ er interkommunal organisering. Ei organisering saman med Lom er ideell på fleire måtar. Kommunane er eit felles bu- og arbeidsmarknadsområde. Både kommunane er relativt rike kraftkommunar. Eit felles næringsskontor (eventuelt organisert som selskap) kan både vere ressurssparande og gje eit større kompetansemiljø som ikkje er så sårbart og personavhengig. Det siste er det viktigaste ved denne organisasjonsforma. Skjåk løyver frå før 0.3 årsverk til ei interkommunal stilling på skog. Det er stor skilnad på 2.5 og 5 årsverk. Dette er ei organisasjonsform som ser ut til vinne terrenget og vi tilrar at Skjåk og Lom vurderer eit slikt samarbeid. Erfaringane frå kraftkommunar som har valt å gå inn i interkommunale og regionale utviklingsløysingar, er også gode. Men det er viktig å merke seg at dei aller fleste har oppretthaldt ein kommunal stillingspost for å ivareta lokale initiativ og spørsmål knytt til næringsutvikling i eigen kommune.

## **10.3 FONDSSTYRE: OM OPPGÅVEDELING MELLOM KOMMUNESTYRET, FORMANNSKAP OG ADMINISTRASJON**

Kommunestyret har fram til nå i for liten grad teke det overordna ansvaret for Næringsfondet. Dette gjeld vedlikehald og utvikling av regelverket og framfor alt klare prioriteringsavgjelder om bruken av fondet. Kommunestyret bør først og fremst vere «lov og regelstyrande» og

«prioriterings- og rammestryrande». Så lenge næringsutviklingsarbeidet i kommunen er organisert som i dag, foreslår vi følgjande forvaltning av næringsfondet:

#### Kommunestyret

Kommunestyret er det overordna organet som i framtida skal vedta:

- a. Vedtekene
- b. Storleiken på fondet
- c. Kor mykje av fondet som skal brukast årleg
- d. Fordeling etter hovudføremål (Bedriftsstøtte, Landbruksstøtte, Fellesstiltak, Kommunale tiltak osv.)
- e. Alle enkeltløyvingar til bedrifter og gardsbruk (og fellesstiltak for næringslivet) blir delegert til formannskapet eller anna eigna organ (som fondsstyre) og til administrasjonen.

#### Grunngjeving

Kommunestyret har mista styringa over fondet dei siste åra og gjort nokre vedtak i strid med eige regelverk. Kommunestyret bør derfor bli eit organ som konsentrerer seg om å vere «lovgjevande» og innafor regelverket sørge for løyvingar til hovudføremål. Innan årlege rammer for løyvingar skal kommunestyre gje rammeløyvingar.

På same måte som Stortinget «bindet seg til masten» og set grenser for eigen bruk av oljefondet, bør kommunestyret binde seg til ikkje å løyse økonomiske problem i det vanlege kommunebudsjettet gjennom å tære på næringsfondet ut over den potten som kommunestyret vedtek. Løyvingar i einskildsaker må gjerast innan klare budsjettrammer.

Kommunestyret bør ikkje ha løyvingssaker om støtte til bedrifter. Dette er saker der forretningsplan, økonomi og tolking av eit regelverk er grunnlag for endeleg avgjerd. Ei stor forsamling på 21 representantar er lite eigna til slike avgjerder og kan lett få fleirtalsvedtak som både er regelstridig og altfor «tilfeldige». Dette kan gje grunnlag for anke til fylkesmann, noko som er svært uheldig både for bedrift og kommune. Ved at formannskapet har alle løyvingar, blir kommunestyret ankeinstans.

Store og seriøse bedrifter vil dessutan ikkje ha planane sine spreidd blant som mange. Dei vil lett unnlate å etablere seg i Skjåk dersom dei blir utsett for fleirtal, mindretal, røystingar og vurdering i ei så stor forsamling.

## Vedtekten

Vedtekter og regelverk er i all hovudsak ryddige og presise med omsyn til vilkår for å støtte bedrifter (inkludert gardsbruk). Vi foreslår likevel nokre få endringar og viser til kapittel 7.1 der desse forslaga er forklart og grunngjeve.

Derimot er regelverket for støtte til kommunale tiltak til den store restkategorien «Andre» tiltak altfor upresis.

## Fondet

Gjennom vedtak der store løpende utgifter, store eingongsløyvingar til kommunale føremål og store løyvingar dei siste åra til Skjåk Utvikling, har fondet vorte sterkt redusert slik årsmeldingane frå fondet viser.

På den andre sida har søknadene om tilskot frå bedrifter (og gardsbruk) vore så få og små at alle har fått innfridd søknadene innafor gjeldande regelverk. Dette er det såkalla tilskots- eller insentivparadokset: Desto større behov det er for ny sysselsetting, desto mindre er etterspurnaden etter tilskot fordi få etablerer seg, få bedrifter er i vekst osv.

Kommunen og regionen er avhengig av ny vekst og kan ikkje slå seg til ro med situasjonen. Vi tilrår derfor følgande:

- Kommunen byggjer opp fondet slik at det er ein buffer som kan brukast til store satsingar på nyetableringar (jf. forslaget om i førre punkt om å fjerne maksimaltilskot for store bedrifter og vekstbedrifter). I første omgang blir løyvingane til Skjåk Utvikling A/S og dei vedtektsstridige løyvingane til finansiering av næringskontoret brukt til oppbygging av fondet.
- Det nye handlingsrommet etter at løpende drift er teke ut av fondet blir brukt til dei det nye satsingsområdet som vi har kalla «Arena Skjåk»

## Arena Skjåk: Informasjons- og akkvisisjonsstrategi

Forvaltinga av næringsfondet har skjedd i all hovudsak gjennom at bedrifter (og gardsbruk) har søkt om pengar. Søknadene har vore saksbehandla og stønad har vore gjeve for alle prosjekt som er innfor regelverket. Dette er det vi tidlegare har kalla eit «reaktiv» arbeidsmåte. Initiativ har altså kome frå bedriftene, og kommunen har svara på initiativet gjennom saksbehandling

og vedtak. Eit næringsfond som er så stort, må ha gode rutinar og må arbeide på den måten. Dette er i all hovudsak gjort på ein heilt framifrå måte.

Men når det går därleg med næringslivet er den «reaktive» måten å arbeide på ikkje tilstrekkeleg. Skjåk Utvikling A/S var tenkt som ein proaktiv utviklingsressurs som skulle ta direkte initiativ overfor bedrifter med siktemål å realisere dei ambisiøse målsettingane om nye arbeidsplassar. Det er framleis behov for å arbeide på den måten og vi har følgjande tilråding:

1. Den første føresetnaden for at bedrifter skal etablere seg i Skjåk på grunn av gode stønadsordningar, er at desse stønadsordningane blir gjort kjent. I dag er det berre bedrifter som alt er etablert i Skjåk som lett kan bli kjent med ordningane. Vi foreslår ein informasjonsstrategi med følgande element:
2. Vi foreslår at kommunen tek initiativ til eit samarbeid med andre kommunar i same situasjon, men som normalt ikkje konkurrerer om dei same bedriftene/ lokaliseringane. Kommunane går saman om ei marknadsføringskampanje målretta mot bedrifter i etableringsfase eller som vurderer omlokaliseringar.
3. *Arena Skjåk*: Kommunen etablerer eit tiltaksorgan som ein variant av det mange kommunar har hatt god nytte av. Vi kan kalle tiltaksorganet «Arena Skjåk». Dette er profesjonelle personar som til dømes sit i mange bedriftsstyrer, kjenner mange bedrifter sine behov gjennom at dei arbeider i bank eller andre finansieringsinstitusjonar osv. Det vanlege er å starte med å leite blant folk som har ei eller anna tilknyting til bygda frå før. Desse personane blir med på å utvikle ein strategi og er sjølve aktive i sine nettverk for å marknadsføre Skjåk som gunstig lokaliseringsstad.
4. Næringsjefen er sekretariat for dette tiltaksorganet. Ordførar/rådmann er med på møta og sikrar at etableringssaker kan behandlast raskt, forutsigbart og tillitsvekkande.

#### Interkommunalt Næringskontor: Kom til Lom og Skjåk

Det er lang tradisjon for interkommunale landbrukskontor rundt omkring i landet. Medan landbrukskontora var statlege var det interkommunale landbrukskontor i regionar med liten landbruksproduksjon. Etter at landbrukskontora vart kommunalisert er det mange døme på at også sterke landbruksregionar har interkommunale løysingar.

Også reiselivsnæringa har i stor grad vore organisert som interkommunale og regionale reiselivskontor. Det er i utgangspunktet merkeleg at slike fellesløysingar har vore mindre vanlege for resten av næringslivet, industri og andre tenesteytande næringar enn

reiselivsnæringa. Kartlegginga vår ser ut til å vise at slike interkommunale og regionale samarbeidsorgan også blir meir vanleg for det generelle næringsutviklingsarbeidet.

Det er i utgangspunktet sterke argument for felles organisering av næringsutviklingsarbeidet i både kommunane kan tilby like gode støttevilkår for bedrifter.

Tilråding:

Vi trur at eit felles næringsutviklingsorgan for Lom og Skjåk vil vere det beste av alle alternativa under føresetnad av at ein får til ei løysing som både kommunane er tilfreds med. Først må i så fall Skjåk kommune vere villige til å vurdere ei slik løysing. Så må sonderingar avgjere om også Lom kan vere interesserte.

Vi tilrår at ei slik vedtaksprosedyre blir følgt og at det blir sett ned eit utval som greier ut alternative organisasjonsmodellar. Utvalet bør vurdere etablering av felles utviklingsselskap som eit av alternativa. Fordalar og ulemper med ulike alternativ må kome klart fram.