



SMÅKOMMUNERS NYTTE AV REGIONALT SAMARBEID OM NÆRINGSUTVIKLING OG NÆRINGSRETTET SAMFUNNSUTVIKLING

Elisabeth Angell • Gro Marit Grimsrud



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere. I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfelleevaluering. Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-120-5
ISSN 2387-5615

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 112
5008 Bergen
Tlf. 55 58 50 00
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Postadresse
Uni Research Rokkansenteret
Postboks 7810
5020 Bergen

Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling

Elisabeth Angell og Gro Marit Grimsrud

Rapport 5 – 2017

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

Uni Research AS, Bergen

Desember 2017

Forord

Denne rapporten undersøker hvilken nytte småkommuner har av å samarbeide regionalt om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling, og er basert på telefonintervju med ordførere, rådmenn og næringsansvarlige i åtte småkommuner i fem ulike regioner. Det er Nissedal og Fyresdal i Vest-Telemark; Namdalseid, Fosnes og Flatanger i Region Namdal; Lurøy i Ranaregionen; Berg og Tranøy i Midt-Troms, og Storfjord i Tromsøregionen.

Tusen takk til alle som har delt sin kunnskap og erfaring med oss – vi kunne ikke ha skrevet denne rapporten uten deres hjelp. Forfatterne tar imidlertid alt ansvar for eventuelle misforståelser og feil som står i rapporten.

Distriktssenteret har vært oppdragsgiver for prosjektet. Kontaktperson ved Distriktssenteret har vært Lillian Hatling, med Torbjørn Wekre og Geir Lyngaas i prosjektgruppen. Takk til dere for konstruktive kommentarer til tidligere utgaver av rapporten.

Rapporten er skrevet av Elisabeth Angell og Gro Marit Grimsrud med sistnevnte som prosjektleder.

Bergen, januar 2018

Innhold

Forord	2
Sammendrag	4
1. Innledning	8
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	8
1.2 Forhold som kan påvirke småkommuners nytte av regionalt samarbeid	9
1.3 Gjennomføringsmåte	14
2. Regionalt samarbeid i case-kommunene	17
2.1 Vest-Telemark – med fokus på Nissedal og Fyresdal	17
2.2 Namdalen – med fokus på Fosnes, Namdalseid og Flatanger	24
2.3 Tromsøregionen – med vekt på Storfjord	31
2.4 Finnsnesregionen – med vekt på Berg og Tranøy	37
2.5 Ranaregionen – med vekt på Lurøy	43
3. Hemmere og fremmere for småkommunenes nytte av regionalt samarbeid	48
3.1 På hvilke måter bruker småkommunene det regionale samarbeidet i sitt arbeid med å styrke næringsutviklingen, herunder utviklingskapasiteten?	48
3.2 Hva er flaskehalsen for å ta ut større effekter og utnytte potensialer i samarbeidet, og hvordan kunne det regionale samarbeidet vært mer nyttig?	54
3.3 Kommunenes konkrete resultater av samarbeidet for næringsutvikling og eget utviklingsarbeid	60
4 Oppsummerende betraktninger	65
4.1 Stor variasjon og brede samarbeid	65
4.2 Regionalt samarbeid binder kapasitet	66
4.3 Nye mellomledd svekker smådriftsfordelene?	67
4.4 Samarbeid i funksjonelle arbeidsmarkedsregioner fungerer	69
4.5 Hemmere og fremmere	70
4.6 Avslutning: går vinninga opp i spinninga?	74
Referanser	76

Sammendrag

Denne rapporten undersøker hvilken nytte småkommuner har av å samarbeide regionalt om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling. For å svare på det, er det gjennomført telefonintervju med ordførere, rådmenn og næringsansvarlige i åtte småkommuner i fem ulike regioner. Det er Nissedal og Fyresdal i Vest-Telemark; Namdalseid, Fosnes og Flatanger i Region Namdal; Lurøy i Ranaregionen; Berg og Tranøy i Midt-Troms, og Storfjord i Tromsøregionen.

For småkommuner kan samarbeid med naboregioner være en måte å utvide egen utviklingskapasitet på, og det kan gi grunnlag for å få igangsatt større utviklingstiltak. Tidligere forskning har vist at det kan være vanskelig å få til samarbeid på næringsfeltet fordi ideen om nullsumspill står sentralt; altså at det en kommune vinner i form av bedriftslokalisering er det en annen kommune i regionen som taper. Likevel deltar småkommunene i mange regionale samarbeid på dette feltet. Det samarbeides om flere ulike tema, og næringsrettet utviklingsarbeid defineres ofte såpass bredt at det inkluderer steds- og samfunnsutvikling mer generelt. Målet synes å være å øke attraktiviteten for innbyggere, bedrifter og besøkende. Organisasjonsformene, hvilke aktører som deltar og de geografiske konstellasjonene kan variere fra prosjekt til prosjekt.

Småkommunene har nytte av regionalt samarbeid f.eks. ved at de kan etablere felles utviklingsavdeling, eller andre organiseringer som samler de menneskelige og økonomiske ressursene fra hver av kommunene i regionen. På den måten får småkommunene tilgang til en større bredde av kompetanse enn de ville hatt hver for seg, de vil være mer robuste overfor sykdom og permisjoner, de vil kunne ta del i større utviklingsprosjekter og selve næringsutviklingsmiljøet blir mer attraktivt å jobbe i. Det vil også kunne representere administrative og økonomiske besparelser for den enkelte kommune dersom samarbeidsenheten har egen ledelse.

Vi finner også at de regionale samarbeidene blir oppfattet som nyttige innenfor regionrådsrammen, der ordførere og rådmenn kan gå sammen om å gi innspill og høringsuttalelser til fylkeskommune og stat. Dette kan være ressursbesparende i forhold til at hver kommune utarbeider hvert sitt bidrag, men det viktigste er at de opplever å få større gjennomslagskraft når de står samlet. Regionrådene koordinerer dessuten flere prosjekter som angår regionen som helhet; ofte dreier det seg om markedsføring og identitetsskapende arbeid og om å utvikle felles tjenester.

Lokaliseringsdebatter er likevel vanlige. Til tross for regionale samarbeid er tuftet på ideen om pluss-sumspill – altså at det som tjener regionen som helhet også tjener hver av kommunene, så er store interne avstander i regionen noe som kan gjøre at det blir strid om lokalisering og i praksis vanskelig å samarbeide om konkrete næringsutviklingsprosjekter. Når det ikke er åpenbart at egen kommunes innbyggere får nytte godt av lokaliseringen, så er villigheten til samarbeid som regel liten. Derfor er samarbeid om næringsutvikling lettere å få til innenfor funksjonelle arbeidsmarkedsregioner, slik vi ser eksempler på for Namdalseid og Fosnes rundt Namsos, og Berg og Tranøy rundt Finnsnes.

Småkommunene opplever et forventningspress fra stat, fylkeskommune, nabokommuner og av og til fra eget næringsliv om å delta i regionalt utviklingsarbeid. De opplever at de ikke får støtte ved å stå alene. Fordi mange småkommuner i utgangspunktet har begrenset kapasitet til å arbeide med næringsutvikling, så blir det vanskelig å håndtere alle samarbeidene de er med i, og å si ja til å bli med i nye. Å delta i nettverk, samarbeidsarenaer og i samarbeidsprosjekter binder opp mye kapasitet. Det er betimelig å spørre om den ekstra kapasiteten de i utgangspunktet prøver å oppnå ved regionalt samarbeid, blir spist opp i forsøket. Svaret vil avhenge av hva de får ut av det. Erfaringer fra denne studien tyder på at småkommunene synes utkommet av mange av samarbeidene er heller magert. De ville foretrukket å bli tilført ressurser de kunne satt rett inn i å øke kapasiteten i egen kommune – da ville de også hatt større forutsetninger for å nyttiggjøre seg regionale samarbeid.

Regionale samarbeid har også ført til at det er oppstått nye mellomstjikt av ledere: ordførergrupper, rådmannsgrupper, etatsjefgrupper og blandinger av disse. Disse er dannet fordi gruppene mener å få større gjennomslagskraft og bedre regionale løsninger når de utvikler strategier samlet. Mens de nye grupperingene synes å være nyttige for styringsnivåene over dem, er vurderingene fra nivået under ikke like positive. Det er blitt vanskeligere for saksbehandlere eller andre som driver næringsutvikling å vite hvor de skal henvende seg for å få sin sak gjennom. Det tar også lenger tid å forankre utviklingsideer på denne måten.

Et problem med dette er at en av småkommunenes fremste fordeler, nemlig at det er kort veg mellom ide og beslutning/resultat, blir svekket. Mens en næringsutviklingside tidligere kom til kommunens saksbehandlende førstelinjetjeneste, og deretter gikk direkte til kommunens ledelse for beslutning før den eventuelt kunne settes ut i live, kan det nå være slik at førstelinjetjenesten må bruke tid på å finne ut hvor saken skal behandles, finne en saksbehandler som kan prioritere det, og så skal det kanskje diskuteres i en rådmanns-/ordførergruppe før det kommer tilbake til kommunens kommunestyre. Og er det snakk om

kommuneoverskridende prosjekt – som det jo ofte er i regionale samarbeid – så må ideen kanskje innom en administrativ gruppering og en ordførergruppe, før saken eventuelt kan tas til de kommunestyreter hvis territorium berøres av tiltaket. Det blir dermed en stor jobb å selge inn ideer. I lys av dette kan man spørre om regionalt samarbeid heller kan svekke småkommunenes smådriftsfordeler enn redusere småkommunenes smådriftsulemper.

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

Til slutt oppsummerer rapporten noen forhold som hemmer og andre forhold som fremmer småkommuners nytte av å samarbeide regionalt om næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling.

Hemmere

- 1) Å si ja til mange samarbeid når kapasiteten er begrenset
- 2) Store forskjeller i utviklingskapasitet blant kommunene
- 3) Store forskjeller i drahjelp fra lokalt næringsliv
- 4) Store interne avstander og manglende regional integrasjon
- 5) Uoversiktlig beslutningsstruktur pga. nye mellomsteg
- 6) Avstand fra «grasrota» kan bli stor pga. ekstra mellomledd
- 7) Konsensuskrav i regionen kan hemme egne interesser
- 8) Kommunereformen har tatt mye tid og har virket forstyrrende på samarbeidsklima
- 9) Følelse av plikt til å samarbeid og avmakt pga. manglene ressurser

Faktorer som fremmer nytten

- 1) Samarbeid på fagnivå – det styrker næringsutviklingsmiljøet
- 2) Deltakelse fra Fylkeskommunen og andre eksterne
- 3) Når gevinsten av samarbeid er åpenbar
- 4) Lettere å se gevinsten når regionen er funksjonell arbeidsmarkedsregion

- 5) Samlede ressurser muliggjør større prosjekt
- 6) Når kommunene har en stemme hver, uavhengig av størrelse
- 7) Positive erfaring med samarbeid – det tar tid å bygge tillit og samarbeidsformer
- 8) Forhold som øker utviklingskapasiteten – øremerkede tilskudd
- 9) Kjøre relaterte prosjekter samtidig - helhetstenking over tid

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Det blir vanskeligere og vanskeligere å være liten. Små kommuner er under press for å slå seg sammen eller inngå forpliktende samarbeid med nabokommuner for å drive mer effektivt og få mer slagkraft utad. Innenfor feltet næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling, der størrelse gjerne blir sett på som et konkurransefortrinn, er det mange kommuner som forsøker å låne størrelse av hverandre gjennom samarbeid. Slike samarbeid er tuftet på en tanke om at dersom alle kommuner i en og samme region samler ressursene sine i en pott, så vil regionen som helhet kunne stå sterkere i kampen om oppmerksomhet, folk og bedrifter enn om de skulle opptrådt hver for seg og blitt hverandres konkurrenter. Det er med andre ord en måte å utvide utviklingskapasiteten på. Med regionalt samarbeid vil man altså kunne oppnå en pluss-sum-situasjon der alle kommuner vinner på deltakelse – uansett om de er store eller små.

Små kommuner har imidlertid et annet utgangspunkt for utviklingsarbeid enn større kommuner, blant annet på grunn av utfordringene som følger av små arbeidsmarked, små næringsmiljø eller mindre kapasitet til å drive næringsutvikling. Et interessant spørsmål blir derfor om småkommunene som er med i slike regionale samarbeid opplever å få noe igjen for det, eller om de for eksempel opplever å komme til kort i samarbeidskonstellasjoner preget av kommuner med større utviklingskapasitet.

I denne rapporten skal vi undersøke *hvilken nytte småkommuner har av å samarbeide regionalt om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling*. For å nærme oss et svar på det, har vi studert erfaringene til åtte småkommuner lokalisert i fem ulike regioner. Disse kommunene har det til felles at de alle sammen deltok i *Småkommuneprogrammet (2013–14)* og *Byregionprogrammet (2015–18)*. Fra vår side var dette et hensiktsmessig utgangspunkt først og fremst fordi det forelå mye dokumentasjon om kommunene og regionene fra diverse studier av programmene¹. Hensikten har altså ikke vært å sammenlikne, eller evaluere, hvor gode disse programmene har vært for småkommune. Det er heller ikke meningen å vurdere de ulike casene opp mot hverandre. Hensikten med en bred tilnærming har vært å fange opp et mangfold av mulige forhold som kan hemme og fremme

¹ Til å begynne med hadde vi tenkt at programmene skulle ha et større fokus enn de fikk. Se kapittel 1.3.

småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling. Gjennom case-undersøkelsene skal vi svare på oppdragsgivers spørsmål:

- På hvilke måter bruker småkommunene det regionale samarbeidet i sitt arbeid med næringsutviklingen, herunder utviklingskapasiteten?
- Hva er flaskehalsen for å ta ut større effekter og utnytte potensialer i samarbeidet? Hvordan kunne det regionale samarbeidet ha vært enda mer nyttig for småkommunene?
- Har småkommunene klart å dra nytte av samarbeidet for å løfte/utvikle næringslivet i kommunen? Hvis ja: Hvordan? (eks. på konkrete resultater). Hvis nei: Hvorfor ikke?

Rapporten er bygd opp på følgende måte: Videre i dette kapitlet drøftes noe av den eksisterende forskningslitteraturen på feltet, og deretter presenteres undersøkelsesopplegget. Casebeskrivelsene er i kapittel 2. Disse kan leses uavhengig av resten av rapporten, og rapporten kan leses uavhengig av casebeskrivelsene. I kapittel 3 svarer vi på problemstillingene 1–3 ovenfor, og i kapittel 4 avrunder vi med en oppsummering av hemmere og fremmere, og betraktninger om småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling.

1.2 Forhold som kan påvirke småkommuners nytte av regionalt samarbeid

Hva slags nytte småkommuner kan ha av regionalt samarbeid avhenger av flere forhold. Ett av dem er hva slags utviklingsmodell som rår i samarbeidskonstellasjonen. Med utviklingsmodell mener vi hva som er den overordnede tenkingen rundt rollene til by og omland, eller urbane og rurale strøk, når det gjelder næringsretta samfunnsutvikling. Som nevnt innledningsvis, er regionalt samarbeid gjerne motivert av ideen om et *pluss-sum-spill* der man ved å ta i bruk regionens samlede utviklingskapasitet, kan oppnå bedre resultater for regionen, enn om hver kommune skulle arbeidet på egen hånd. Ideen er å stå samlet mot ekstern konkurranse. Samtidig vet vi fra alle lokaliseringdebattene i landet at ideen om *nullsumspill* har godt fotfeste; altså at det en kommune vinner i form av f.eks. bedriftsetablering, er det en annen kommune i regionen som taper. I en slik tenkning står hver kommune i et konkurranseforhold til hverandre. Oxford Research (2014:50)

konkluderer med at graden av regional integrasjon på næringsfeltet er lav sammenliknet med andre interkommunale samarbeid.

I sammenheng med regional utvikling er det ofte snakk om *byen som motor*. I den metaforen ligger det innebygget et asymmetrisk forhold mellom by og omland fordi det er en forventning om at bykommunen skal ha en ledende rolle for omlandets vekst, og indirekte at omlandkommunene er avhengig av byen for å få vekst gjennom trickling-down-effekter. Ideene om byen som motor er ikke så ulike de som lå bak den top-down-styrte vekstsenterpolitikken fra 1960-tallet, men nå er tanken at de regionale samarbeidskonstellasjonene for å stimulere til vekst skal initieres og drives av kommunene selv (bottom-up). På idéplanet blir den hierarkiske styringsmodellen skjøvet i bakgrunnen til fordel for en flatere nettverksmodell, men det kan være ulike syn på hvor likeverdige store og små kommuner i realiteten er, eller mener de bør være, i samarbeidskonstellasjonene. Det kan være en forventning om at den store bykommunen skal ta rollen som «motor» i samarbeidet, uten at de nødvendigvis gjør det, slik tilfellet var i Ålesundregionen (Båtevik m.fl. 2015). Samtidig blir det andre steder pekt på at bykommunene har tatt for stor plass i regionale samarbeid (se f.eks. Oxford Research 2014).

Metaforen om byen som motor oppsto i norsk politikk i St.meld. nr. 11 (1991–92) *Norge trenger storbyer* (Nordregio 2006), og ble gjenintrodusert i da kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner åpnet Byregionprogrammet (05.03.2014):

«Skal vi skape vekst i hele landet trenger vi byregionene som motorer. Vekst i byen kan føre til vekst i omlandet. Ofte er det en gjensidig avhengighet mellom en by og omlandet. Men positive vekstprosesser i byregioner går ikke nødvendigvis av seg selv». (...) «Regjeringen ønsker derfor å føre en aktiv politikk for å øke samspillet mellom byene og omlandet».²

Interessant nok fant Menon (2015) da de analyserte hvordan samspill mellom byer og deres omland påvirker økonomisk vekst, at norske byer i årene 2004 til 2012 generelt ikke var en sterk drivkraft for kommunene i sine indre omland. Dette arbeidet ble satt i gang i forbindelse med introduksjon av Byregionprogrammet, og regjeringen uttaler 17.04.2015 at analysen støtter opp om behovet for et utviklingsprogram som støtter opp om «*regionalt samarbeid mellom kommunene med en bevisst strategi og tiltak for regional økonomisk utvikling siden økonomisk vekst ikke automatisk smitter over på omlandet*»³. Byregionprogrammet er et av flere eksempler på politikk som støtter opp under regionale samarbeid. Det er også ett av flere signal om at det er store enheter som kommer til å telle i framtiden, og at tyngdepunktet i distrikts- og regionalpolitikken er blitt forskjøvet fra småkommuner

² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Er-byene-motorer-for-omlandet/id752455/> (lest 9.12.2017).

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samspill-mellom-by-og-omland/id2406980/> (lest 9.12.2017).

til byregioner. De som jobber med næringsutvikling i byregionene har ulike meninger om hva det er som gagnar næringsutvikling i småkommunene. Politiske uenigheter på dette feltet kan prege samarbeidet i negativ retning.

Hvilken utviklingsmodell som rår kan influeres av flere forhold. Nedenfor har vi delt noen av disse inn i to grupper: forhold som har med regionen å gjøre og forhold som har med selve samarbeidet å gjøre.

1) Forhold som har med regionen å gjøre

Småkommuners nytte av regionale samarbeid på næringsfeltet kan influeres av hvilken *regionalgeografisk kontekst* de opererer i. Med det mener vi at antall kommuner samarbeidskonstellasjonene består av, og sammensetningen av kommunetyper med hensyn til størrelse, sentralitet og geografisk plassering, kan ha betydning. Oxford Research (2014) fant i sin undersøkelse av litteratur om kommunalt samarbeid på næringsfeltet at forskjeller i størrelse mellom kommunene var en utfordring, og at det er frykt for at de store kommunene skal dominere for mye. En annen side av dette er at sentrum–periferimotsetninger ofte ligger innbakt i størrelsesforskjellene. «By mot land» er en oppfatning som har dype røtter i norsk historie (Rokkan 1987), mens samarbeid om næringsutvikling forutsetter at forståelsen er mer i retning av «by og land, hand i hand».

I litteraturen om regionaløkonomisk utvikling (f.eks. i OECD og EU-sammenheng), tas det ofte for gitt at enheten er en byregion bestående av en dominerende by og dens omland, eller eventuelt en polysentrisk byregion – der regionen har flere omtrent likeverdige byer som deler store deler av det samme omlandet. Slike regioner er i praksis funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner med gode interne transport- og kommunikasjonsmuligheter. Når regionen er integrert på den måten spiller det ikke fullt så stor rolle hvor nye boliger, arbeidsplasser og tjenester blir lokalisert – så lenge det er innenfor regionen. Det ligger gjerne implisitt i pluss-sum-modellene at regionen det er snakk om er funksjonell. Når norske regioner konstrueres opp av kommunenes administrative grenser blir de ikke alltid funksjonelle, til det er ofte de interne *avstandene* ofte for lange. Ut fra dette er det grunn til å anta at i regioner der interne avstander er store, vil det være vanskeligere å samarbeide regionalt om næringsutvikling, slik også Oxford Research (2014) fant var tilfellet i sin undersøkelse.

Videre er det grunn til å anta at en region som har *felles historie og identitet* har et bedre utgangspunkt for å få til gode samarbeid enn regioner som ikke har det (Feiock 2007). Identiteten, eller følelsen av regional tilhørighet, blir påvirket av historien; den utvikles mens samarbeid pågår og over tid (se f.eks. Flo 2017). Regioner der kommunene har tradisjon for å samarbeide, det være seg innenfor

næringsutviklingsfeltet eller på andre områder, kan sannsynligvis vise til positive effekter av samarbeidet, noe som igjen fører til at samarbeidet fortsetter. Motsatsen til dette er der kommuner identifiserer seg i kontrast til hverandre, slik som uttrykket «bymann og stril» gir uttrykk for i Bergensregionen, eller der kommunene har lang og god erfaring med å drive næringsutvikling på egen hånd. Kommunegrensene er viktigere for identiteten i Norge enn i mange andre land (f.eks. Sverige) og kan hindre samarbeid selv om stordriftsfordelene er åpenbare (jf. Pierre, 2009).⁴

Spørsmål knyttet til regional og lokal identitet har vært aktuelle i forbindelse med kommunesammenslåingsdebattene, særlig etter at Ekspertutvalget (2014:126) påpekte at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger mellom kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har dette. Hvilken «status» småkommunene har i kommunereformarbeidet vil kunne påvirke det regionale samarbeidet om næringsretta samfunnsutvikling.

2) Organisasjonsmessige forhold

Hvordan samarbeidet i byregionen er *organisert og ledet*, og *hva man faktisk samarbeider om* kan ha innvirkning på hva slags nytte småkommuner vil kunne ha av regionalt samarbeid. Regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling kan dreie seg om flere ulike typer arbeid og flere typer måter å organisere det på. I denne studien skal vi undersøke hvordan småkommunene selv definerer innholdet i dette. På bakgrunn av våre egne tidligere undersøkelser av distriktskommuner, mener vi det er grunn til å tro at mange småkommuner ser næringsutvikling og samfunnsutvikling som to sider av samme sak, siden de er så opptatt av å beholde eller skaffe nye bedrifter og innbyggere (Grimsrud og Aure 2013, Angell et al. 2015)). Kanskje er ikke dette noe som er forbeholdt småkommuner; Ringholm et al. (2009) fant at flertallet av norske kommuner mente de hadde fått best resultater ut av samfunnsutviklingsarbeid innrettet mot å skape trivsel og motivasjon for å skape arbeidsplasser og sikre bosetting. Når det gjelder hva de har fått til i regionale samarbeid, tyder tidligere studier på at det er på overordnede områder som markedsføring av regionen, identitetsfremmende tiltak, koordinering og felles uttalelser de kan vise til resultater (Oxford Research 2014).

Næringsutviklingsarbeidet i småkommunene kan være organisert på ulike måter; f.eks. som del av interkommunalt samarbeid, samarbeid med næringsutviklingsselskap, næringshage eller andre partnerskap, eller det kan være

⁴ Professor Jon Pierre intervjuet i artikkelen «Lokal identitet begrenser samarbeid» (2009) av

Andreas Høy Knudsen i *forskning.no* <https://forskning.no/demokrati-politikk/2009/05/lokal-identitet-begrenser-samarbeid> (lesedato 8.12.2017).

kommunalt ansatte som har ansvaret. Småkommunene kan være involvert i flere typer samarbeid som er organisert på forskjellige måter; det går dels på hvilke «sektorer» eller grupperinger som er med, dels hvilke styringsnivåer som er med og kanskje viktigst i denne rapporten; hvilke territoriale/regionale konstellasjoner samarbeidene utgjør. Vår undersøkelse favner bredt, og er i utgangspunktet ikke innrettet mot noen spesifikke organisasjonsformer. Inngangsporten var likevel det arbeidet småkommunene var engasjert i via Byregionprogrammet. I sin gjennomgang av hvordan kommuner samarbeider på næringsfeltet fant Oxford Research (2014) et vell av organisasjonsformer, men argumenterer for at det ikke finnes noen fasit på hva som er best egnet ettersom organisasjonsform må tilpasses problemet og den regionale konteksten. I tilknytning til dette er det også et vell av spørsmål rundt om hvorvidt bruken av regionalt samarbeid kan innebære en svakere styring fra den enkelte kommunes side og svakere demokratisk kontroll (Andersen 2010).

Hvem som er med i og driver utviklingsaktivitetene; altså hvilke utviklingsteam de ulike kommunene stiller med, kan ha betydning for småkommunenes nytte. Det er velkjent at småkommuner kan ha kapasitetsproblemer knyttet til utviklingsoppgaver (Cruickshank et al. 2014), og kanskje er det vanskelig for en liten utkantkommune å få nok tyngde i et forum der sentrum stiller med et bredere team av både private og offentlige aktører. Moen (2011) fant gjennom en spørreundersøkelse at små usentrale kommuner utøver næringsutviklingsrollen i tettere samarbeid med næringslivet enn større kommuner, for eksempel gjennom strategisk næringsplanlegging. Moen sier ikke noe om hvorfor det er slik, men i vår sammenheng vil det vil være interessant å undersøke hvorvidt småkommunene mener at økt fokus på regionalt samarbeid på næringsfeltet har endret kontakten med lokalt næringsliv, og hvilke konsekvenser det eventuelt kan ha for næringsutviklingen i småkommunene. Det kan også være interessant å undersøke hvordan småkommuner vurderer nytten av samarbeid med andre kommuner opp mot nytten av samarbeid med f.eks. Fylkeskommuner og Innovasjon Norge – som vi vet fra tidligere studier er viktige samarbeidspartnere for kommunen på dette feltet (Moen, 2011).

Studier peker på at kommunale ledere som ordfører, rådmann, næringsjef eller andre «ildsjeler» kan være svært viktige for å få i stand godt utviklingsarbeid (Kobro et al. 2012, Angell et al. 2015). Et spørsmål er hva som skjer når småkommunens ildsjeler blir satt på samme bane som andre som brenner for næringsutvikling i andre deler av regionen. Nært knyttet til dette er spørsmål om hvordan smådriftsfordelene (Kobro et al. 2012) blir ivaretatt i et samarbeid motivert av stordriftsfordeler? Blir lokal forståelse, ansvar og fellesskapsfølelse pulverisert eller styrket? Er premiss- og beslutningslandskapet blitt mer uoversiktlig, og vegen mellom ideer og beslutninger

lengre? Blir det vanskeligere å gripe mulighetene når det er flere stemmer som skal høres og enes? Eller oppleves samarbeidet og en større ressursbase først og fremst som en styrke for den lokale utviklingskapasiteten? Disse spørsmålene skal vi forsøke å svare på gjennom eksplorative caseunderundersøkelser av åtte kommuner i fem regioner.

1.3 Gjennomføringsmåte

Undersøkellesdesign

Hovedproblemstillingen i denne rapporten er: hvilken nytte har småkommuner av å samarbeide regionalt om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling?

For å studere dette har vi anlagt en bred og *eksplorativ innfallsvinkel*. Det følger dels av at temaet «næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling» kan beskrives som et «vriert problem». Det er mange tolkninger av hva det innebærer, og hvordan småkommunene forstår problemfeltet har betydning for hvordan de arbeider med det. Det finnes også mange variasjoner over «regionalt samarbeid», og småkommuner er for så vidt heller ikke noen entydig kategori siden de er ulikt lokalisert, forskjellig i utstrekning, forbindelse til omland, kultur, kompetanse og økonomi. Det blir dermed vanskelig å holde fokus på *nytteaspektet* fordi konteksten varierer hele tiden.

Det eksplorative designet følger også dels av at datagrunnlaget i denne studien i all hovedsak kommer fra intervjuer; altså fra noen utvalgte informanter sine fortellinger – og innholdet i disse vil naturligvis variere. I analysene har vi sett på hvordan representanter fra småkommunene reflekterer over temaet, og lagt vekt på deres vurderinger av nytten av regionalt samarbeid.

I oppstarten av studien hadde vi tenkt et noe smalere fokus innrettet på å undersøke om kommunene mente de hadde lært noe i Småkommuneprogrammet som de hadde dratt nytte av inn i arbeidet med Byregionprosjektet. Det viste seg imidlertid å være vanskelig fordi vi ikke nødvendigvis fikk intervjuet personer som kunne historien i begge prosjektene. Spesielt var det vanskelig å snakke om nytte av Byregionprosjektene fordi innholdet i dem var lite kjent hos flere av informantene, og av mindre betydning for kommunene enn vi trodde på forhånd. Vi anla da en bredere innfallsvinkel i intervjuene heller enn å forsøke å få tak i flere informanter. På den måten har vi dekket et større mangfold av regionale samarbeid om dette temaet, og flere forhold som kan hemme og fremme småkommuners nytte av det.

Intervjuundersøkelsen og valg av case

For å velge ut små kommuner som har erfaring med regionalt samarbeid innen næringsutvikling og relatert samfunnsutvikling, tok vi utgangspunktet i en liste på 18 kommuner som både hadde deltatt i småkommuneprogrammet og i Byregionprogrammet, utarbeidet av Distriktssenteret. Byregionprogrammet (fase 1 i 2015–2016 og fase 2 i 2016–2018). Ut fra et ønske om å ha med eksempler fra flere regiontyper valgte vi:

- 1) Vest-Telemark fordi regionen er sammensatt av seks små distriktskommuner der ingen av sentrene peker seg ut som et tydelig regionsenter. Regionen har ingen by. De to småkommunene vi studerer er *Nissedal og Fyresdal*.
- 2) Region Namdal fordi her er det til sammen hele 13 kommuner fordelt på sju BA-regioner og tre regionrådssamarbeid. Med en så sammensatt region, er det usikkert om den klart største byen Namsos har stor nok rekkevidde til å være senter for alle. Vi studerer her *Namdalseid, Fosnes og Flatanger*.
- 3) Ranaregionen som består av kommunene Hemnes, Rana, Nesna og Lurøy. Regionen er interessant fordi småkommunen *Lurøy* har et sterkt og aktivt næringsliv, og har tidligere vært nært knyttet til Sandnessjøen som ligger utenfor Ranaregionen, men etter nye veiforbindelser har Mo (i Rana) som sitt nye regionsenter.
- 4) Midt-Troms som består av: Lenvik, Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Torsken og småkommunene *Berg og Tranøy* som vi fokuserer på her. Finnsnes er et naturlig, men nokså lite regionsenter for flere relativt jevnstore kommuner i omlandet.
- 5) Tromsøregionen, der de fem kommunene utgjør en og samme funksjonelle region, rundt ett tydelig og meget sterkt senter. Vår småkommune her er *Storfjord*.

Siden oppdraget går ut på å vurdere hva småkommunene selv mener de har fått ut av regionale samarbeid, har vi gjennomført til sammen 12 telefonintervju av ordførere, rådmenn og næringsansvarlige i åtte kommuner fordelt på fem regioner. Det varierer noe fra kommune til kommune hvem av disse aktørene vi har snakket med. Det var fem personer vi forsøkte å få kontakt med, men som ikke ble med. Hvert intervju varte fra 1–1,5 timer, og var basert på en halvstrukturert intervjuguide med stor åpning for å la informantene snakke om det de mente var relevant innenfor temaet. Hver av casebeskrivelsene i kapittel 2 baserer seg i hovedsak på en sammenfatning av flere intervju innenfor den aktuelle regionen. Intervjuene er i

noen grad supplert med prosjektrelatert informasjon fra hjemmesidene til prosjektene/organisasjonene. Det kan likevel forekomme feil, mangler og misforståelser i våre beskrivelser, og det står fullt og helt for vår regning. Våre hjelpsomme informanter må ikke lastes for det.

Casebeskrivelsene er presentasjonen av deler av vårt datagrunnlag. Det er viktig å være klar over at case-beskrivelsene som presenteres i kapittel 2 bare er en versjon av flere mulige beskrivelser av casen. Å få med alle sider i det regionale samarbeidet basert på intervju med et fåtall aktører er ikke mulig.

Det er mange usikkerhetsmomenter i en analyse av dette slaget der det synes at «alt henger sammen med alt». Hver region og hver kommune inngår i flere regionale samarbeid som er organisert på mange ulike måter, og vi har bare fått innblikk i noen av disse. Vi har snakket med de vi mener skal ha best oversikt over det som skjer i kommunen, men vi ser at erfaringene fra det regionale nærings samarbeidet kan variere betydelig innad i en og samme kommune. Det illustrerer at det ikke er noe fasitsvar på den type spørsmål vi tar opp i denne rapporten.

2. Regionalt samarbeid i case-kommunene

Dette kapitlet bygger i hovedsak på telefonintervju med til sammen 12 informanter som har viktige roller i kommunes næringsarbeid, f.eks. ordfører, rådmann eller næringsansvarlig. Intervjuene er supplert med plandokumenter, årsmeldinger og liknende. Det kan likevel forekomme feil, mangler og misforståelser, og det tas på forfatterens kappe. Informantene kan ikke lastes for det.

2.1 Vest-Telemark – med fokus på Nissedal og Fyresdal

En region uten by, og uten felles arbeidsmarked

Regionen Vest-Telemark består av følgende seks kommuner som alle er små og lokalisert langt fra større byer: Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Seljord, Tokke og Vinje. Regionen har litt i overkant av 14 000 innbyggere, og i utstrekning er den like stor som Østfold, Vestfold og halve Aust-Agder til sammen. Det er ingen av tettstedene som utpeker seg som regionsenter, men Seljord er med sine nær 1500 innbyggere det største senteret. Kviteseid omtales som det geografiske senteret. I følge Juvkams (2002) inndeling i arbeidsmarkedsregioner er det tre slike i Vest-Telemark: Tokke/Vinje; Nissedal/Fyresdal og Seljord/Kviteseid. Folketallet har gått jevnt nedover siden år 2000 (Telemarksforskning 2015). Det er erfaringene til de to minste kommunene Fyresdal og Nissedal med henholdsvis 1323 og 1443 innbyggere som er i fokus her.

I Vest-Telemark omtaler de regionen sin som naturlig; og forstår med det at det ikke er andre regionale samarbeidskonstellasjoner som vurderes som like aktuelle.

Kommunene har lang tradisjon for å drive næringsutvikling i egen regi

Både Nissedal og Fyresdal framstår som stolte over det de har fått til innenfor næringsutvikling. Begge ordførere forteller om gode resultater i hver sin kommune som de har fått til for egen maskin – altså uten regionalt samarbeid. De understreker at de har måttet greie seg selv siden de geografisk ligger så perifert til; de kunne aldri satse på at nabokommunene skulle utvikle arbeidsplasser. Et av eksemplene fra Nissedal er at de for 20 år siden la strategiske planer for å satse på hyttebygging, og det har over tid gitt mange gode ringvirkninger til lokalt næringsliv. Også i Fyresdal vises det til arbeid som startet for over 20 år siden, men trekker spesielt fram

arbeidet med Næringshagen som startet opp i 2005 i en gammel bussgarasje og som nå har fått nytt bygg med 80 kontorer, og 100 personer jobber der. Både offentlig og private arbeidsplasser er lokalisert dit.

Begge kommunene påpeker at de har «stabile folk» blant de som driver med samfunnsutvikling, og det gjør at det er enklere å ivareta langsiktigheten i arbeidet. Fyresdal har nylig fått midler til å opprette en ekstra stilling innenfor utviklingsfeltet i forbindelse med at de nylig ble en omstillingskommune. De har på denne måten fått økt sin utviklingskapasitet.

Bred forståelse av «næringsretta samfunnsutvikling»

Det synes å være en omforent forståelse i begge case-kommunene og i regionen for del, at næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling er nært beslektede arbeidsområder. Alt dreier seg om å få til vekst i Vest-Telemark, og da gjelder det å gjøre seg attraktiv som bosted, arbeidssted og besøkssted. Å jobbe for å beholde og rekruttere nye innbyggere er minst like viktig som å drive tradisjonell næringsutvikling og jobbakkvisisjon. Dette er noe alle kommunene i Vest-Telemark er opptatt av – og det reflekteres i målsettingene til regionrådet der jobb nr. 1 er å «oppretthalde og auke folketalet og busetnaden i heile Vest-Telemark».

Ordføreren i Nissedal sier at næringsretta samfunnsutvikling «er alt vi politikere driver med hele tiden», og forklarer at alt henger sammen med alt, og at evnen til å se sammenhenger og tenke helhetlig blir viktig i en liten kommune. Man kan ikke bare legge ut hyttetomter uten å vite at man kan levere vann, osv. I en liten kommune kan man ikke fordele oppgaver ut over på spesialiserte avdelinger, for de fins ikke. Det er bare noen få utviklingsaktører, og alle blir tvunget til å tenke på tvers av sektorer og inn mot et felles mål.

Regionrådet er det viktigste regionale samarbeidsorganet⁵

Kommunene har siden 1993 hatt felles *regionråd*, der de samarbeider om distriktpolitiske problemstillinger, og legger til rette for interkommunale samarbeid om tjenester til regionens innbyggere. Regionrådet består av regionens ordførere, der også rådmennene møter og har talerett. De møtes 8–9 ganger i året. Rådet styres av regionens øverste organ, Tinget, som er sammensatt av ordfører, rådmann, varaordfører og et annet kommunestyremedlem fra hver kommune.

⁵ Kilder: Vest-Telemarksrådet Årsmelding 2016, og vt- <http://www.vt-radet.no/om-oss/> (sist lest 18.12.17)

Formelt tilknyttet regionrådet er næringskollegiet der næringsansvarlige fra alle seks kommunene møtes for å dele erfaringer og dra i gang nye prosjekter. Næringskollegiet har eksistert i 10–15 år, men fikk formell status for 6–7 år siden. De tar imot oppdrag fra regionrådet som de gjennomfører, og fungerer som et sekretariat for rådet. I kollegiet deltar også Vest-Telemark Næringsforum, en medlemsorganisasjon for bedrifter i regionen. I tillegg kan andre aktører bli ble invitert inn etter behov, og ofte er dette en person fra fylkeskommunen.

I tillegg til dette er det et selskap som heter Vest-Telemark næringsutvikling som driver etablereropplæring og tar på seg egne næringsutviklingsoppdrag. Selskapet er eid av Vest-Telemark Næringsbygg som igjen er eid av kommunene og private banker. Vest-Telemark Næringsbyggs hovedoppgave er å bygge næringslokaler – deriblant næringshagene, men de bygger også leiligheter til unge enslige arbeidstakere. Det er også private firma i Telemark som driver med næringsutvikling.

I tillegg er en rekke samarbeidstiltak om tjenester organisert gjennom interkommunalt samarbeid mellom to eller flere av kommunene. Regionen har noen interkommunale selskap, bl.a. innenfor brannvern og barnevern. Nissedal samarbeider med Kviteseid om økonomifunksjoner, landbruk og planlegging.

Hva går det regionale samarbeidet ut på?

Regionrådet har stått bak flere prosjekter gjennom årene, og byregionprosjektet er ett av disse. I fase 1 ble det gjennomført en regional analyse der flaskehalsene for regional utvikling ble identifisert til å være manglende samspill mellom kommunene, lav bostedsattraktivitet og få nyetableringer.

For å gjøre noe med det, har de i byregionsprosjektets fase 2 satset på å utvikle næringshager i alle kommunene i regionen, slik at alle kommunesentrene får en «motor» som skal generere attraktivitet og vekst. Målet er at måten de gjør dette på skal kunne tjene som rollemodell for distrikter og regioner med flerkjernestruktur, altså regioner som har mange små kommunesentre. De skal vise at en kan oppnå agglomerasjons- og stordriftsfordeler selv om en ikke er en by. Næringshager anses av informanten som et utmerket konsept for små steder, der bedriftene kan dele på en del funksjoner (f.eks. kantine og IT-løsninger) samtidig som de som jobber der kan fungere som sosialt og faglig felleskap for hverandre. Samarbeidsfordelen mener de består i læring på tvers av kommuner. Det er ikke alle kommunene som har fått en næringshage ennå, og tanken er at de som ligger etter kan lære av de som ligger i forkant. Det ligger også en samarbeidsfordel i at Vest-Telemark Næringsbygg, som er eid av alle kommunene i fellesskap (og noen banker), setter opp og drifter alle byggene.

Man kan fort tenke at seks næringshager i Vest-Telemark vil føre til sterk konkurranse dem imellom, men dette avvises av vår informant. For det første har næringshagene ulik profil; Kviteseid har er sterke på IT, Fyresdal på naturforvaltning, Vinje på kultur og helse, osv. For det andre, så er det store avstander internt i denne regionen. Det er altså ikke et felles arbeidsmarked. Det hjelper ikke de i Vinje at det er en næringshage i Kviteseid: det blir for langt å pendle.

Byregionprogrammet representerer også en møteplass. Regionrådet støtter opp under å fremme møteplasser for utviklingsaktører, og Vest-Telemarkskonferansen er den største av disse arenaene.

Hemmere og fremmere i regionalt samarbeid

Vi vet at forskning sier at det er mye å hente på å samarbeide regionalt, men vi gjør det ikke likevel. – ordfører Nissedal

Til tross for tilsynelatende enighet om at det er viktig å stå sammen for å utvikle regionen, så peker informantene på flere forhold som hemmer slikt samarbeid.

Det regionale næringsssamarbeidet, og kanskje særlig det som har skjedd i regi av Byregionprogrammet, har vært vanskelig på grunn av kommunereformen som har pågått samtidig. Informantene forteller at prinsipielt ulike holdninger til kommunesammenslåing, og ikke minst måten regjeringen gjennomfører den på, har stått i veien for felles utviklingsstrategier og -prosjekter. I regionrådet er det fire ordførere fra Ap og to fra Sp. Etter det vi forstår er (flertallet i) regionrådet ideologisk imot kommunesammenslåing og sentralisering. Den ene siden mener det er demotiverende at sammenslåing blir framsatt som løsningen på alt, og den andre siden oppfatter det som demotiverende at interkommunalt samarbeid blir betraktet som udemokratisk fordi man mister politisk innflytelse.

Informantene har ulike vurderinger av nytten av å samarbeide om Byregionprogramprosjektet. Noen peker på at slike nettverkssamarbeid er «pratearenaer» det ikke kommer noe konkret ut av. «*En får mer igjen for å bruke pengene rett inn i utviklingsselskap som Vest-Telemark Næringsbygg som faktisk kan gjøre noe som betyr noe*». Det gis inntrykk av at å delta i byregionsamarbeidet er bortkastet tid.

En annen informant omtaler næringshageprosjektet i regi av Byregionprogrammet som svært vellykket, og et tydelig eksempel på at regionalt samarbeid har noe for seg. Han viser til at alle kommunene snart har sin egen næringshage, og de som er på veg opp nå har lært mye av de som allerede er etablert gjennom dette samarbeidet. Ordføreren i Fyresdal fortalte imidlertid at Fyresdal hadde etablert sin næringshage

utelukkende med lokal innsats, som et samarbeid mellom næringsliv og kommunen. Småkommunen Fyresdal har altså, så vidt vi forstår, bidratt med kompetanse inn i fellesprosjektet under Byregionprogrammet. Det understrekes fra flere informanter i Vest-Telemark at Fylkeskommunen og departementet er de viktigste samarbeidspartnerne fordi de kan bidra med penger. SIVA nevnes som nyttig for næringshagen i Kviteseid. Vårt inntrykk er at informantene mener at gode relasjoner ut av regionen, er viktigere enn samarbeid internt i regionen når det gjelder å maksimere nytten for eget næringsarbeid og for lokalt næringsliv.

Arbeidet i *næringskollegiet* blir omtalt som nyttig. De næringsansvarlige i hver av kommunene møtes for å diskutere næringsutvikling i regionen. Sammen har de blant annet utarbeidet en regional næringsplan som er veiledende for hver enkelt kommune. De lagde først den regionale planen, og prøvde deretter å bygge de lokale planene opp mot den regionale. Nyttien av faglige nettverk understrekes, og det nevnes samtidig at Byregionseminarene som Distriktssenteret har arrangert har vært nyttige. Her handler det om at næringsansvarlige får kollegaer å diskutere jobben sin med; et fagmiljø.

De er flere ganger opp gjennom årene er foreslått å slå sammen alle næringsetatene og etablere et felles næringsutviklingsapparat i Vest-Telemark, men alle kommunene har sagt nei til det – hver gang. Det markerer at på politikernivå så er det skepsis til samarbeid om næringsutvikling internt i regionen.

«Når det er snakk om lokalisering så er det kamp hver eneste gang. Alle vil ha det til seg. Det har med avstander å gjøre. Vi ligger lengst unna det meste». Ordfører Fyresdal

Ordføreren i Nissedal legger til at det også er forskjeller i arbeidskultur mellom kommunene. Kommunene har ulik økonomi, og det påvirker hvordan de kan jobbe. Vinje er den rikeste, og det kan f.eks. gi dem anledning til å stille med fire personer inn i et prosjekt, der andre bare kan stille med 50 % stillingsressurs. Er kommunen rik, kan de lettere løse problemer ved å betale for mer kapasitet eller mer kompetanse. Dette påvirker måten man tenker omkring felles løsninger og måter å gjøre ting på.

Selv om vi får inntrykk av at det er vanskelig å få til regionale samarbeidsprosjekt om næringsutvikling, så er det også unntak. Ett slikt eksempel var i spørsmålet om å få lokalisert en datalagringsbedrift til Vest-Telemark. Da gikk kommunene sammen om å leie inn en ekstern utreder som fikk i oppgave å finne hvor i Vest-Telemark den best kunne plasseres. De innså at ingen av dem kunne dra dette alene, og at det kanskje bare var en eller to av dem som var aktuelle ut fra en lønnsomhetsvurdering. Det var

tydelig at her var det Vest-Telemark mot andre lokasjoner, og da var det greit å stå samlet.

Det er annerledes når det gjelder lokalisering av felles tjenester. På den ene siden er man stort sett enige om at det må interkommunalt samarbeid til for å levere gode tjenester til befolkningen. På den annen side blir det alltid en kamp om hvor fellestjenesten skal lokaliseres. Ofte blir de plassert i Kviteseid fordi det er det geografiske sentrum (for eksempel er VTNU, VTN, etablerertjenesten og barnevern lokalisert der). Nissedal deler flere tjenester med Kviteseid, og ordfører mener det er mest hensiktsmessig at den faktiske lokaliseringen er i Kviteseid.

Erfaring fra småkommuneprogrammet

I Fyresdal ble penger fra småkommuneprogrammet brukt til planlegging og gjennomføring av et rekrutteringsprosjekt for å få utflytta fyresdøler til å flytte tilbake. Pengene finansierte en prosjektleder, og dermed var det en person som kunne drive prosjektet framover. Effekten av det prosjektet er de veldig fornøyd med. At prosjektet delvis overlappet i tid med Byregionprogrammet var også heldig, fordi prosjektene hang naturlig sammen. Samtidig satsing på næringsutvikling og tilflyttere som kommer for å jobbe i næringshagen passer bra sammen. Utviklingskapasiteten ble styrket fordi det ble flere som kunne jobbe med dette parallelt.

I Nissedal ble småkommunepengene brukt til å planlegge og bygge næringshage. Pengene finansierte ekstern kompetanse. Nissedal mener de har hatt veldig mye nytte av denne investeringen i ettertid; den har blant annet gjort at de har kunnet beholde kompetansejobber i kommunen. De kunne tenke seg mer penger til lokale utviklingsprosjekt fra stat og fylke, og liker dårlig at RUP-midlene har skrumpet inn. Øverst på ønskelista akkurat nå er en person til å jobbe med å utvikle innholdet i næringshagene – slik at en får flere fordeler ut av samlokaliseringen. Etter intervjuet med ordfører, kan vi lese på hjemmesidene til regionrådet (vt-radet.no) at Nissedal og Fyresdal jobber med å finansiere en felles stilling som «næringsfiskar»; en som skal jobbe for å få flere folk og bedrifter til næringshagene i de to kommunene.

Oppsummering

- Lange interne avstander hemmer regionalt samarbeid om konkrete tiltak – og fremmer lokaliseringsstrid

- Felles identitet og følelse av å være i samme båt fremmer samarbeid som ikke innebærer spørsmål om lokalisering: altså felles høringsuttalelser, regional identitetsbygging og markedsføring
- Kommunereformen har forstyrret samarbeid om næringsutvikling og annet utviklingsarbeid
- Småkommunene har god erfaring med lokal næringsutvikling som ikke inkluderer nabokommunene
- Like viktig å «fiske» folk som å fiske bedrifter
- Fravær av bykommune i regionen gjør ikke nødvendigvis at alle kommunene stiller ressursmessig likt i samarbeidet

2.2. Namdalen – med fokus på Fosnes, Namdalseid og Flatanger

En region med mange kommuner

Region Namdal består av hele 13 kommuner (Flatanger, Fosnes, Grong, Høylandet, Leka, Lierne Namdalseid, Namsos, Namsskogan, Nærøy, Overhalla, Røyrvik og Vikna) med til sammen ca. 36700 innbyggere. Regionen er spredtbygd; i utstrekning dekker regionen 60 % av Nord-Trøndelags areal, men har bare 27 % av befolkningen. Den største byen er Namsos med 8300 innbyggere, den andre byen er Kolvereid, som med sine 1300 innbyggere er landets minste by. Namsos er et kommunikasjonsknutepunkt i Namdalen med kortbaneflyplass, hurtigbåtforbindelse til Ytre Namdal, og veiforbindelser sørover, østover og nordover.

Kommunene danner sju BA-regioner. Fire av kommunene utgjør egne BA-regioner. Vikna og Nærøy utgjør en region, mens Namdalseid er en del av den store Steinkjerregionen. De øvrige kommunene utgjør BA-regionen Namsos (Johansen et al. 2015a). Kommunene inngår i tre ulike regionråd, men Flatanger har valgt å ikke være med i noe regionråd. Fra 2018 blir det dannet et nytt regionråd der alle 13 kommunene pluss Osen er med.

De kommunene vi har i fokus her er: Fosnes, Namdalseid og Flatanger. Fosnes og Namdalseid blir fra 2018 slått sammen med Namsos kommune.

Regionalt samarbeid om infrastrukturtiltak og bedriftsretta næringsutvikling

En av de viktigste næringsretta oppgavene som kommunene i regionen samarbeider om er å forbedre infrastrukturen; samarbeidet handler i stor grad om å koordinere innsats for å styrke flyplassene, flere broer, veier, bredbånd og bedre mobildekning. Å ha gode forbindelser ut av og internt i regionen er viktig både for bolyst og næring, og regionsamarbeidet er også en ramme rundt blant annet Hoga Heim (bolystprosjekt), Visit Namdalen, Skogpådriverprosjektet og byregionprosjektet. Utviklingen av et nytt felles regionråd har også vært på agendaen i det siste.

Regionen er sammensatt av flere ulike regionale samarbeidskonstellasjoner, og her skal vi fokusere på ett av de – nemlig næringsutviklingssamarbeidet mellom Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes. Disse fire kommunene slo sammen sine næringsavdelinger og dannet et felles selskap i 2005. Fra 2009 ble kommunene til Midtre Namdal Samkommune. Oppgaven til dette selskapet er å forvalte det regionale næringsfondet og bidra med kompetanse inn i næringsutviklingsprosjekt.

Overhalla er formelt med i dette samarbeidet, men orienterer seg i praksis vel så mye mot Grong og Høylandet. Flatanger kjøper en del tjenester av Midtre Namdal samkommune, men ikke når det gjelder næringsutvikling.

Positive erfaringer

Småkommunene trekker fram at de får mer kompetanse pr krone ved å organisere arbeidet på denne måten. For eksempel sier ordfører i Namdalseid at de bruker mindre penger på å delfinansiere dette selskapet med fire ansatte enn om de skulle ansette én selv. I tillegg til at det er en økonomisk besparelse, opplever hver kommune å få tilgang til en bredere kompetanse og større utviklingskapasitet enn de kunne klart alene. En av grunnene til at de outsourcet næringsavdelingen sin var at da næringsansvarlig satt i kommunene, så ble de brukt til så mye annet enn utviklingsarbeid – de fikk lite tid til utadrettet virksomhet. Siden alle kommunene legger sine utviklingsmidler (RUP-midler) i en pott; vil de også kunne støtte større eller flere prosjekter. I tillegg er utviklingselskapet mer robust i den forstand at utviklingsprosjektene ikke trenger å stoppe opp med sykmelding, permisjoner eller at noen plutselig slutter i jobben. Siden selskapet har egen ledelse, blir kommunens ledelse spart for å bruke tid på f.eks. nyansettelser. Det at det er et større fagmiljø gjør at det blir mer interessant for den enkelte næringsutvikler å jobbe på denne måten, og det letter rekrutteringen. Videre trekkes det fram at det er lettere å få gjennomslag i Fylkeskommunen og hos fylkesmannen når det er fire kommuner som står samlet bak forslag og høringsuttalelser. Informantene trekker også fram at de opplever å få noen ekstra kroner her og der fordi de viser vilje til å tenke ut over sin egen kommune. De antar at regionalt samarbeid – eller større enheter – blir viktigere for å utløse penger framover.

Det er også fordeler for utviklingskontoret å være lokalisert i Namsos fordi så mange andre utviklingsaktører også er det. Utviklingskontoret er samlokalisert med Næringshagen i Namsos, og samarbeider noe med disse om utviklingsoppgaver og bedriftsrådgivning. Sekretariatet for Byregionprosjektet og Region Namdal er lokalisert der, og de driver med prosjekter som har klare skjæringspunkter med det utviklingselskapet driver, f.eks. innenfor infrastrukturtiltak, luftfart, turisme. De samordner høringer til innspilte strategier og fylkesplaner. Her drar de nytte av samlokaliseringsfordeler.

Men har alle disse fordelene vært til nytte for næringsutviklingen i småkommunene? Det er ikke alle som ser at utviklingskapasiteten er økt, fordi oppgavene har også blitt flere og større. Noen av de som driver med førstelinjetjenester opplever at de har fått mindre tid og anledning til direkte kontakt med lokalt næringsliv ute i småkommunene. Det å drive mobiliseringsarbeid og andre lavterskeltjenester ute i

kommunene er blitt nedprioritert. Utviklingsselskapet har nok med å behandle de søknader de får inn; og de får flest fra Namsos. Videre er det mer arbeid knyttet til kommuneoverskridende utviklingstiltak.

Får sentrum mer enn periferien?

De senere årene har det vært slik at prosjekter i Namsos har fått en større andel av det regionale utviklingsfondet enn de øvrige kommunene. Det har sammenheng med at de fleste søknader kommer fra bedrifter og enkeltpersoner i Namsos. Samtidig kan det oppleves som vanskeligere for en Namsosbasert virksomhet å få støtte fordi det er større sjanse for å komme opp i en konkurransevidningssituasjon. Frisører og dagligvare kan ikke få støtte Namsos, men i småkommunene kan de det. I tillegg er det flere som har lagt merke til at Namsos har fått satt i gang prosjekter og aktiviteter til å fremme byutvikling, men det har ingenting med utviklingsselskapet å gjøre.

Utviklingsselskapet behandler de søknader de får, og har ikke kapasitet til å drive proaktivt arbeid for å få opp søknadsmassen fra småkommunene. Lokalisering i Namsos gjør at terskelen for å ta kontakt blir noe høyere. Selv om de ansatte i selskapet reiser ut i kommunene på forespørsel, og har en person en dag i uken på avdelingskontoret i Fosnes, så blir det ikke samme type nærhet og lavterskeltilbud som den gangen førstelinjetjenesten var lokalisert ute i kommunene.

Utviklingsselskapet utarbeider regional utviklingsplan, og næringslivet i kommunene – representert ved næringsforeninger – bidrar inn i dette arbeidet. En informant peker på at næringsforeningene i Namsos og Overhalla er veldig aktive, mens det er mer labert i Fosnes og Namdalseid. Dette kan også gjøre sitt til at Namsos får mer ut av det regionale samarbeidet enn småkommunene.

Slik vi forstår det oppleves det ikke som urettferdig at Namsos ser ut til å få mer ut av denne samarbeidskonstellasjonen enn småkommunene – siden så mye er avhengig av etterspørsel og innsats. Dessuten ser nabokommunene at de også kan ha fordeler av nye arbeidsplasser og nye tjenester i Namsos – siden mange av deres innbyggere pendler inn dit på jobb. Det at Namsos i utgangspunktet har større administrative og politiske ressurser til å drive utviklingsarbeid gjør at de får fordeler, men samtidig omtales Namsos kommune som raus overfor sine mindre nabokommuner.

Som eksempel på at også en småkommune kan prioriteres trekker informanter fram at man har klart å komme fram til et felles formulering til fylkesplan om samferdselsstrategi. Kommunestyrene i Namsos, Namdalseid og Overhalla har sagt at av samferdselsprosjekt i regionen så skal bro til Fosnes stå øverst.

Er smådriftsfordelene i ferd med å forsvinne?

En informant opplever at det er blitt økt avstand mellom utviklingsinitiativ i småkommunene og småkommunens ledelse. Dette har ikke bare med avstand inn til Namsos å gjøre, men det har mye med hvordan næringsutviklingsarbeidet er organisert og ledet.

Mens næringsansvarlig tidligere satt i samme korridor som kommunens ledelse, og kunne ta imot bestillinger og føre dialog ettersom saker dukket opp, så er kontakten mellom kommuneledelse og næringsansvarlig redusert til *dialogmøter* 2–3 ganger i året. Dersom kommuneledelsen er involvert i et prosjekt utviklingskontoret jobber med, kan imidlertid møtene bli hyppigere. Og her er det forskjell på Namsos kommune der kommuneledelsen er involvert i mange prosjekter, og Fosnes der det er færre og i Namdalseid der det er enda færre.

Etter det vi forstå opplever de som jobber på administrativ side med næringsutvikling at det er hyggelig og givende å jobbe sammen, og være samlokalisert, men samtidig opplever de at det er vanskeligere å nå fram med prosjektideer fordi de må selges inn til flere kommunestyrer enn tidligere. Det er særlig tydelig for de som jobber med Visit Namdal som jo omfatter en enda større region.

«Før kunne man bare rope over gangen for å få ting gjort, men nå må du snakke med flere mellomledd».

Det er også blitt en omvei til kommunestyret i og med at næringssselskapet må ta kontakt med utviklingssjef i kommunen, så må vedkommende ha anledning og lyst til å prioritere saksbehandlingen av det. Tidligere var næringsansvarlig saksbehandler.

Denne prosessen oppleves som ytterligere komplisert på grunn av de mange samarbeids- eller samhandlingsorganene som er dannet. Det er ordførergrupper, rådmannsgrupper, avdelingsledergrupper og grupper med blandinger av disse. Det er en jobb å finne ut hvem som tar beslutninger. For en liten kommune som f.eks. Fosnes er det blitt vanskeligere å få gjennomslag fordi det er blitt flere ledd, og flere ulike fora en må selge seg inn til. Fosnes kan ikke lenger ta en slik beslutning alene. Dette forsinker prosessene også:

«Misunner han fra Flatanger; han kan ringe til rådmann å spørre om de har vi penger til å gå videre med prosjektet dette – og så få svar. Vi andre må bruke 2–3 uker for å finne fram til hvem som kan svare på spørsmålet»

Flatanger har valgt å stå alene, og har heller ikke vært med i noen av de tre regionrådene i Namdalen.

Framtidig kommunestruktur og ny fylkeskommune

«De driver bare med indremedisin for tida – men de skulle jo vært ute og drevet akkvisisjon, fått inn bedrifter og næringsliv»

Det er flere usikkerhetsmomenter hva angår regional organisering framover, og det gjør at kommunale og regionale ledere bruker mye tid på strukturspørsmål, og mindre tid til næringsretta utviklingsoppgaver. Samkommunen oppløses og Fosnes, Namdalseid og Namsos skal slås sammen. Overhalla som er med på å finansiere utviklingsselskapet skal ikke være med i den nye kommunen, så et nærliggende spørsmål er om utviklingsselskapet må kutte en stilling. Av større betydning for næringsretta samfunnsutvikling i småkommunene framover er hvordan arbeidsplassene i administrasjonen i den nye kommunen skal fordeles mellom de gamle kommunene. Det er etter det vi forstår sterke krefter i sving for å få det meste til Namsos fordi det blir mest effektivt. Andre håper på at småkommunene får beholde mest mulig og at videokonferanser og digitale verktøy kan tas i bruk for å krysse avstand og lette samarbeid på tvers av lokasjoner.

Samtidig skal fylkeskommunene slås sammen, og det er usikkert hvordan regional utvikling skal organiseres på fylkesnivå og hva som kommer til å skje med regionale utviklingsmidler. Det skal også bli ett regionråd med de 13 gamle kommunene – og spørsmålet om avstanden fra initiativ på lokalsamfunnsnivå til beslutningstakere kommer til å bli ytterligere aktualisert.

Sammenslåing til større enheter og samarbeid på tvers er i tiden. Blant informantene våre er det både de som er entusiastiske overfor disse utviklingstrekkene og de som er skeptiske. Motstanderne opplever at det ikke er mulig å ytre seg imot disse utviklingstrekkene, fordi myndighetene legger opp til at det ikke skal lønne seg å stå alene. Sammenslåing og samarbeid premieres, og det å innta en skeptisk holdning til hva en egentlig får ut av alle de nye konstellasjonene og styringsmodellene, blir fort stemplet som bakstreversk og utviklingsfiendtlig. Det er flere som føler seg forplikta til å se positivt på dette selv om de mener at egen kommune kommer dårligere ut enn tidligere.

Småkommuneprogrammet

Det at tilskudd fra småkommuneprogrammet var øremerket til utvikling i kommunene gjorde at de kunne ansette en person til å ha ansvar for å drive fram de prosjektene som kommunen selv ville prioritere. I Fosnes snakkes det varmt om alt det positive som kom ut av å kunne ha en person som kunne drive mobilisering på grasrotnivå; det ble tent mange gnister og det ble igangsatt bedrifter som følge av dette. Det var et utviklingskontor som kunne hjelpe til for eksempel det å skrive

søknader og alt annet papirarbeid som er nødvendig for å starte ny virksomhet. I Flatanger nevnes det at de fikk ressurser til å kjøpe inn kompetanse til å lage kystsoneplan – som har vært gull verdt for oppdrettskommunen. Det ble også brukt penger på å kjøpe inn kompetanse innenfor kulturfeltet og en del andre områder. Små kommuner trenger penger til å kjøpe kapasitet, sier rådmann i Flatanger, og nevner at kommunen fikk penger til «boligbygging i distriktene», men at de fikk ikke utnyttet dette maksimalt fordi pengene utlukkende skulle gå til fysiske bygg og ikke til å lede prosjektet.

Småkommunene kunne ønske seg permanente, øremerkede, utviklingsmidler til småkommuner. Man får mye igjen for lite, hevdes det. Når prosjektmidler knyttes til tidsavgrensa prosjekt, faller det meste tilbake til slik det var før når prosjektmidlene opphører. Det oppleves som uheldig når en driver utviklingsarbeid der det å tenke er langsiktig er viktig.

Byregionprogrammet

Hele 13 kommuner har samarbeidet gjennom et prosjekt knyttet til byutviklingsprogrammet. De omtaler prosjektet som et verksted for ordførere, og det viktigste i denne forbindelse er nok at Byregionprosjektet har vært en av brikkene som har formet grunnlaget for at et nytt regionråd blir født 24. november 2017. Namdalskommunenes evne til å samarbeide er mye omtalt i lokale og regionale medier. På den måten kan de med rette si at samarbeidet har gjort dem mer synlig enn de ville vært hver for seg. En av grunne til å formalisere samarbeidet er at de vil «øke kjøttvekta» overfor den nye og mye større fylkeskommunen som er på trappene. Noen mener at de nå vil ha lettere for å nå fram med sine ønsker overfor fylkesmann og fylkeskommune, mens andre påpeker at ingenting er endret siden andre kommuner også har dannet større enheter.

Informantene våre gir uttrykk for at Byregionsamarbeidet er for stort til at de kan se at det kommer konkrete resultater ut av det, de er usikre på hva prosjektet egentlig går ut på, men nevner blant annet at det arbeides for å fremme moderne infrastruktur i regionen, turisme gjennom Visit Namdal og det såkalte skogpådriverprosjektet. Skogpådriverprosjektet er trolig det mest konkrete. Det startet før byregionprogrammet med tre av kommunene, og Byregionsamarbeidet ble en anledning til å involvere flere kommuner. Prosjektet har sin bakgrunn i at kommunene gjennom tiden har bygd ned forvaltningsressursene på skog, samtidig som politikerne i regionen ser at det er viktig å sikre at regionens foredlingsbedrifter får nok råstoff til enhver tid. Derfor er dette prosjektet satt i gang for å møte skogeiere der de er, og være en pådriver for at skogen blir skjøttet på en måte som

kommer regionens næringsliv til gode. Kompetanseheving innenfor ungsogpleie er en stor del av dette. Det jobbes for at skogpådriverordninga skal bli permanent.

Oppsummering

- Samarbeid gjennom felles utviklingselskap fungerer bra for kommunene som er involvert, men det stilles spørsmål ved om næringslivet i småkommunene tjener på dette
- Småkommunene får ikke samme drahjelp fra eget næringsliv som det bykommunen får
- Nye mellomsjikt øker avstanden mellom ide og beslutning. Det er mer krevende å forankre prosjektideer og få gjennomslag når disse må gjennom mer enn ett kommunestyre.
- Kommunene opplever at regionalt samarbeid gir styrke utad, men samtidig oppleves det som at de ikke har noe valg

2.3 Tromsøregionen – med vekt på Storfjord

En småkommune i en storbyregion

Hvilke kommuner som utgjør «Tromsøregionen» kan variere fra ulike sammenhenger, i Byregionprogrammet består den av storbyen Tromsø og de fire omlandskommunene: Karlsøy, Balsfjord, Storfjord og Lyngen. Vi skal rette oppmerksomheten mot Storfjord kommune (knappe 1900 innbyggere). Reisetiden til Tromsø er ifølge gule sider 1 time og 20 minutter. Storfjord utgjør sammen med Balsfjord en egen bo- og arbeidsmarkedsregion (BA-region) (Gundersen og Juvkam 2013).

Storfjord kommune inngår også ofte i Nord-Troms-regionen, der Nordreisa er regionsenter, (kjøretiden dit er ca. 2,5 time) og Storfjord er med i Nord-Troms regionråd. Kommunen er også innlemmet i «Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms», en statlig virkemiddelpakke som har både personrettede og bedriftsrettede virkemidler.

Bred forståelse av næringsrettet samfunnsutvikling – samtidig opptatt av enkeltbedrifter

Det er en bred forståelse av næringsrettet samfunnsutvikling. Våre informanter gir eksempler på hvordan kommunen jobber og det er både med generell tilrettelegging for bedrifter og næringsliv, sikre tilgang til infrastruktur, de er opptatt av at ulike bedrifter i kommunen har ulike behov, både for innsats fra kommunen og fra andre. Våre informanter fra kommunen mener de bistår bedriftene utfra de behovene de har. Det er også tradisjon for at ordfører er sterkt involvert i arbeidet med næringsutvikling og ved behov er ordfører gjerne døråpner overfor offentlige instanser og deltar også på møter bedriftene har med ulike myndigheter.

Næringslivet i kommunen er forskjelligartet, det er ingen næringsforening. Sammenlignet med de andre omlandskommunene til Tromsø skiller Storfjord seg ut med å ha mer utpreget servicenæring (Johansen et al. 2015b). Landbruk, bygg- og anlegg, transport, handel er viktige næringer, i tillegg kommer offentlig sektor.

Flere regionale samarbeid

Storfjord er med i flere ulike regionale samarbeid som har relevans for næringsutvikling. Samarbeidet i *Nord-Troms regionråd* har pågått over mange år (stiftet i 1997) og består av de seks kommunene: Kvænangen, Nordreisa, Gáivuona suohkan/Kåfjord, Skjervøy, Storfjord og Lyngen. Gjennom intervju kommer det fram

at Storfjord har trukket seg ut av noen av samarbeidsprosjektene regionrådet har. Et eksempel er at kommunen har trukket seg ut av en samarbeidsavtale med næringshagen i Nordreisa, men på noen områder har de likevel fortsatt samarbeid med næringshagen. De er f.eks. med i et stort entreprenørprosjekt, i regi av regionrådet, som går ut i barnehagene, grunnskolen og videregående skole og skal stimulere til å etablere egne bedrifter.

En periode hadde kommunene i Nord-Troms felles plankontor og dette var lokalisert i Nordreisa (Angell et al 2013). I følge en informant fikk Storfjord kommune utarbeidet arealplan gjennom dette samarbeidet. Imidlertid har Storfjord trukket seg ut fordi det ble for lang avstand dit når detaljerte reguleringsplaner skal utarbeides, da så kommunen behov for tettere lokal styring og kommunen har nå egen planlegger.

Nord-Troms kommunene får også tilgang til de samme sterke personrettede og bedriftsrettede virkemidlene som Finnmark har gjennom «tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms». Redusert personskatt og nedskrivning av studielån er de viktigste personrettede tiltakene og fritak fra arbeidsgiveravgift er det viktigste bedriftsrettede tiltaket (Angell et.al 2012). Dette er meget gunstige virkemidler og vår vurdering er at disse bidrar til at samarbeid mellom disse kommunene fortsetter, og til at Storfjord retter seg nordover og ikke bare mot Tromsø.

Samtidig er Storfjord med i Tromsøregionen i *Byregionprogrammet*. Geografisk er det kortere avstand til Tromsø enn til Nordreisa. Tromsø som landsdelscenter og med viktige storbyfunksjoner har større tiltrekningskraft enn Nordreisa, både for befolkningen og næringslivet.

Slik vi forstår våre informanter fra Storfjord har Byregionprogrammet begrenset forankring i kommunen. Prosjektet ble etablert før nåværende ordfører tiltrådte. Eierskapet til tiltakene virker for å ha liten forankring i kommunen både på politisk og administrativt plan. Våre informanter nevner noen tiltak som er igangsatt gjennom programmet men oppfatter disse som lite relevante for Storfjord. Videre kom det fram eksempler på at tiltak som igangsettes i begrenset grad er relatert til byregionprogrammet slik at det blir utydelig om disse har noe med dette programmet å gjøre. Ordføreren deltar på møter men det er lite av det som er gjort i det programmet som oppfattes relevant for denne kommunen, og det virker for å være begrenset kunnskap i Storfjord om hva som faktisk skjer i byregionprogrammet. Et unntak er felles strategisk næringsplan som omtales nedenfor. I følge våre informanter er det ikke blitt nye samarbeidskonstellasjoner gjennom programmet – til det er programmet for dominert av Tromsø og alt for lite forankret i Storfjord. Vår forståelse er at ordfører er med på møter – og det er det!

Storfjord har også et *samarbeid med Lyngenfjordkommunene* (kommunene i indre del av Lyngenbassenget: Storfjord, Kåfjord, Lyngen) gjennom felles kystsoneplan (vedtatt i 2015) som tar opp bruken av areal både til oppdrett og fiske og ringvirkninger av det.

Tornedalsrådet er et grensesamarbeid mellom Norge, Sverige og Finland. Fra norsk side er Storfjord, Kåfjord og Nordreisa med. Det er et eget næringsutvalg (og eget kulturutvalg) i dette samarbeidet. Det er jobbet med E8 fra Haparanda til Tromsø, en viktig vegforbindelse også for næringslivet i Nord-Troms.

Hvordan drives det regionale næringsretta samarbeidet?

I følge en informant har infrastruktur vært et viktig tema for Nord-Troms regionråd, dette dreier seg både om veger og kommunikasjon, og sikkerhet og beredskap. F.eks. har det stor betydning for næringslivet å få utbedret flaskehalsen på vegene. Når vegstandarden gjør at de daglige 33 lakse-trailere fra Skjervøy må stoppe opp, får bedriftene som selger laks store problemer. Å få utbedret slike hindringer har regionrådet klart å stå sammen om, og har lyktes med å bli prioritert i Nasjonal transportplan (NTP).

Informanter i kommunen forteller at det har vært jobbet mye med reiseliv de siste årene, både med strukturer, infrastruktur og med enkeltbedrifter. Det er etablert et regionalt reiselivsselskap «Visit Lyngenfjord», for tre av nabokommunene i Nord-Troms (Kåfjord, Storfjord og Lyngen), så dette er nok et eksempel på en inndeling av regionalt samarbeid. Visit Lyngenfjord har full oppslutning fra næringen og her er både næringsaktører og kommunene med. Ulike former for naturbasert reiseliv er sentralt og det jobbes med «bærekraftig reisemål». Slik vi oppfattet dette har etableringen av Visit Lyngenfjord skjedd utenom regionrådet for Nord-Troms, imidlertid er flere reiselivsbedrifter i de andre kommunene interessert i å komme inn i dette samarbeidet, og det åpnes for det, noe som også betyr at flere kan bidra i finansieringen, også kommuner.

Selv om det kommer fram flere eksempler på at Storfjord har trukket seg ut av deler av aktivitetene i Nord-Troms regionråd opplever informantene fortsatt dette samarbeidet som det viktigste for næringsutvikling. Det er fortsatt mange samarbeidsavtaler. F.eks. har næringsrådgiverne et eget samarbeidsforum.

I følge en informant kom det høsten 2016 en henvendelse fra Tromsø om at det skulle utarbeides en felles strategisk regional næringsplan. Hele prosessen var skissert opp og arbeidet skulle gjøres på tre måneder. Etter det vi forstår var det i starten ikke tydeliggjort at dette initiativet var forankret gjennom

bygregionprogrammet. Storfjord stilte spørsmål med både prosess og innhold og var tvilende til om de ville være med etter de premissene som var skissert. Arbeidet med felles plan ble ifølge en informant «satt på vent» og premissene og prosessen ble gjennomgått på nytt. Det har resultert i både en bredere og bedre prosess og sterkere forankring, og denne tror at arbeidet med felles regional næringsplan for Tromsøregionen kan bli en spennende prosess. For, som denne informanten sa: «Storfjord er jo en liten kommune og blir bare «ei lita mygg» sammenlignet med Tromsø, derfor er det nødvendig å få klarlagt hvilke områder det faktisk kan samarbeides på.»

Nytten av regionalt samarbeid?

Det er store avstander både til Tromsø og Nordreisa. Regionalt samarbeid virker annerledes når det ikke er felles arbeidsmarked og dagpendleravstand. En informant påpeker at staten kom jo selv fram til at kommunen er «ufrivillig småkommune». Mange spørsmål vil måtte løses av kommunen, rett og slett pga. avstandene.

Troms fylkeskommune videreførte småkommuneprogrammet etter at staten avsluttet det. Storfjord har hatt småkommuneprogrammet til og med ut 2017. En informant er veldig fornøyd med småkommuneprogrammet, og mener det har vært veldig oppdragende å ha fokus på utviklingsarbeidet og at det arbeidet har bygd på en systematikk som bør videreføres i kommunen, f.eks. innen reiseliv, et felt det allerede er mye samarbeid på. Midlene fra småkommuneprogrammet har gått til både lønn og til tiltak, og det har vært årlig handlingsplan. Denne informanten mener kommunen har fått mye igjen for småkommuneprogrammet. Her har kommunen samarbeidet med fylkeskommunen.

En informant påpeker at kommunene i for stor grad ser på hverandre som konkurrenter og at de heller ikke tenker så likt om utvikling, og mener at de politiske lederne noen ganger har store ambisjoner om å få ting til i egen kommune – og det kan hindre samarbeid. De ønsker å jobbe fram «sine egne prosjekt». Enkeltvis er kommunene små og har liten kapasitet til det «ekstra» som kreves når prosjekt igangsettes.

Regionalt samarbeid foregår mer som eksterne prosjekt og ofte er ikke disse godt nok forankret i kommuneorganisasjonen. En informant peker på at det kommer mange invitasjoner og mange initiativ utenfra og ovenfra, men kommunen har ikke ressurser til å gå dyp inn i alt. I mange tilfeller føler nok politikerne seg i skvis fordi en vil være positiv og ikke si NEI. I realiteten greier ikke kommunen å gå inn i alle gode initiativ, så det er behov for å prioritere og prosjekt må forankres. Det er mye samarbeid det kommer lite ut av. Denne informanten påpeker videre at samarbeid er

nødvendig. F.eks. ønsker ikke fylkeskommunen søknader fra enkeltkommuner, de ønsker søknader fra samarbeidskonstellasjoner. Her vil kommunen møte seg selv i døra hvis de ikke greier å samarbeide mer, påpeker denne informanten.

Slik vi forstår våre informanter er det en utfordring når utviklingsarbeid primært gjøres av eksterne som jobber på prosjektstillinger, ofte blir oppfølgingen av slike prosjekt venstrehåndsarbeid. Det er en klassisk prosjektfelle at erfaringene fra prosjekt ikke videreføres og forankres i organisasjonen etter prosjektet er avsluttet. Det å arbeide med utvikling er en tung oppgave og det må settes av ressurser og kapasitet til å gjøre det arbeidet.

En informant eksemplifiserer to strukturelle utfordringer som kommunen har for næringsutvikling, der Storfjord kommer uheldig ut sammenlignet med Tromsø og de andre kommunene i byregionsamarbeidet. Det ene er at det er et kraftverk i kommunen som produserer strøm til sentralnettet, eid av Troms kraft (som igjen eies av Tromsø kommune og Troms fylkeskommune). Denne strømmen er ikke tilgjengelig for lokalt næringsliv. Dersom lokale bedrifter ønsker å få tilgang til denne strømmen krever linjeeier (Troms kraftnett) at forsterking av linja for å gjøre strømmen tilgjengelig, må bekostes av disse bedriftene. Etter regelverket er det anledning å kreve slikt anleggsbidrag. Dersom en etablering skjer i Tromsø blir derimot ikke bedriften på tilsvarende måte pålagt kostnader for infrastrukturen til strømforsyningen. Informanten påpeker at et slikt system diskvalifiserer distriktene, selv om de har kraftstasjon og linja går gjennom kommunen. Andre kraftleverandører har en annen policy og bygger ut linja når det er kunder som trenger strøm. Denne informanten sier at det er en forståelse fra andre kommuner i Byregionsamarbeidet, men får ikke støtte og gjennomslag for å endre denne praksisen.

Det andre eksemplet er knyttet til den økende nordlysturismen, som har utgangspunkt i Tromsø. Det er fra naturens side gode forhold for å se nordlys i Storfjord. Enkelte dager kan det være opp mot 12–15 busser fra Tromsø med turister som kommer for å se på nordlyset. Hvem skal ta kostnadene ved å bygge opp infrastruktur for å ta imot disse turistene? Stortinget avvise forslaget om turistskatt. Storfjord er en naturressurskommune og stiller sine ressurser til rådighet for storsamfunnet, men lokalsamfunnet må kunne få noe igjen. Fra kraftutbygging har kommunen fått konsesjonsinntekter. Fortsatt er det ikke løst hvordan infrastrukturen for reiselivet skal finansieres.

Begge disse eksemplene viser utfordringer en liten kommune har med næringsutvikling og det kan påvirke det regionale samarbeidet at rammebetingelsene oppleves så ulike.

Oppsummering

- Begrenset kapasitet på næringsavdelingen, det er en stilling som også arbeider med andre tema. Det kan gjøre det vanskelig å få videreført erfaringer fra prosjekt i ordinær organisasjon. Det pågår til enhver tid så mye at en person greier ikke å følge opp alle prosjektene, samtidig sikrer det samordning og oversikt. Kapasitetsbegrensningene får også konsekvenser for hvor høyt regionalt samarbeid kan prioriteres.
- Storfjord har flere viktige samarbeid innenfor næringsutvikling. Er de «klemte» mellom samarbeid med storbyen Tromsø eller med Nord-Troms-regionen? Storfjord har trukket seg ut av deler av Nord-Troms samarbeidet, men ikke så mye at de mister Tiltakssonevirkemidlene.
- Lange avstander gjør at mye av kommunens næringsaktivitet, særlig oppfølging av etablerere og reguleringsplaner må gjøres i og av kommunen, og er ikke hensiktsmessig å samarbeide regionalt om.

2.4 Finnsnesregionen – med vekt på Berg og Tranøy

Byregion-samarbeidet i Midt-Troms regionen består av de åtte kommunene: Bardu, Målselv, Sørreisa, Dyrøy, Tranøy, Torsken, Berg og Lenvik, og har vel 30 000 innbyggere. Lenvik er den største kommunen og Finnsnes er et naturlig regionsenter, plassert midt i regionen. I denne studien er det fokus på Senja-kommunene Berg og Tranøy med hhv vel 900 innbyggere og 1500 innbyggere. Storvoll (2015) argumenterer for at Midt-Troms i praksis utgjør en felles bo- og arbeidsmarkedsregion (BA-region), selv om (Gundersen og Juvkam 2013) deler regionen inn i tre BA-regioner.

Et etablert samarbeid

Det er et veletablert samarbeid i Midt-Troms mellom disse åtte kommunene, der et felles regionråd danner utgangspunkt for mange av disse samarbeidene. Samarbeidet omfatter mange områder, både kommunale tjenester og mer faglige forum, slik som Ikt-forum, økonomisjefforum, landbruksforum, næringslederforum, teknisk samarbeidsforum, barnevernsforum og personalforum. For spesielle oppgaver kan det opprettes interkommunale samarbeidsgrupper⁶. Ikke alle kommunene er med i alle samarbeidskonstellasjonene. Det gjennomføres en rekke prosjekter av kortere og lengre varighet i denne regionen. Våre informanter framstiller det slik at Byregionprosjektet er et (av mange) prosjekt som kommunene gjennomfører i fellesskap. Samarbeidet i regionrådet pekes ut av våre informanter som viktig.

Andre samarbeidspartnere på næringsfeltet som våre informanter trekker fram er Troms fylkeskommune som gir årlig tilskudd til næringsfond, fylkeskommunen har også videreført småkommuneprogrammet i flere av kommunene (bla. Tranøy og Storfjord). Innovasjon Norge (IN) er viktig, særlig for bedriftene i kommunene, men også gjennom tilbud som gis til kommunene. Næringshagen er sentral på flere områder, både for å støtte enkeltbedrifter i kommunene men også fordi de utfører ulike oppgaver for kommunene. En informant nevner også Interkommunale selskap (IKS) som er etablert i tilknytning til regional utvikling, f.eks. Senja Lab.

Bred tilnærming til næringsutvikling

Våre informanter fra begge kommunene gir uttrykk for at de har en bred tilnærming til næringsutvikling. Planarbeid, tilrettelegging for næringsutvikling gjennom

⁶ Kilde: <http://www.midt-troms.no/organisasjon.75082.no.html> Lesedato 2.11.2017.

tilgjengelig areal, behandling av reguleringsplaner, påvirke infrastruktur for næringslivet, særlig veger og bredbånd. Naturbasert reiseliv blir en viktigere næring på Senja, og tilrettelegging for denne næringen krever også annen infrastruktur (merking og tilrettelegging av løyper mv).

Begge kommunene har egne næringsfond med midler tildelt fra fylkeskommunen. Disse fondsmidlene er blitt redusert de siste årene som en følge av at de regionale utviklingsmidlene er redusert. Begge kommunene er opptatt av oppfølging av enkeltbedrifter og gründere. Berg har f.eks. avtale med Senja næringshage om å bistå nyetablerere med søknad og råd i en startfase. I Tranøy er det tradisjon for at ordføreren er med kommunens bedrifter når de skal ha møter f.eks. med IN.

Informanter fra de to kommunene utpeker Senja næringshage som viktig for bedriftene i kommunen. For reiselivsbedrifter er «Visit Senja» viktig. I tillegg er IN en viktig samarbeidspartner for bedriftene. Tidligere hadde f.eks. Berg en egen samarbeidsavtale med IN og denne innebar at de som sitter i kommunens førstelinje på næring ble invitert med på interne kurs IN hadde for sine ansatte. En informant var veldig fornøyd med dette og understreket at det bidro til å øke kompetansen i kommunene. Etter omorganiseringen av IN er denne muligheten kuttet ut, selv om kommunene fortsatt inviteres med til noen typer kurs.

Samarbeid om næringssetting

Fra våre informanter har vi fått inntrykk av at regionrådet er sentralt for å koordinere næringssettinger i kommunene. Hver kommune har definert tre «næringsfyrtårn» i egen kommune. Disse settingene stiller hele regionrådet seg bak, og en informant mener at det hittil har fungert etter hensikten og at regionen faktisk stiller seg bak disse kommunevise settingene. Denne informanten mener at det stadig blir mer samarbeid og at det regionale samarbeidet innenfor næringsfeltet fungerer godt. Næringssettingen forsterkes ytterligere gjennom arbeidet i Byregionprogrammet der det skal lages en regional næringsplan for Midt-Troms. Deretter skal kommunale næringsplaner tilpasses den regionale.

På direkte spørsmål kan våre informanter peke på eksempler med konkurranse og motsetninger mellom kommunene. Disse omhandler i første rekke lokaliseringssaker, f.eks. om offentlige institusjoner. En informant sier den ikke kan huske lokaliseringssak når det gjelder næring, fordi næringslivet ikke er opptatt av kommunegrenser, de er opptatt av rammebetingelser. Derfor vil plassering av naturressurser være viktige føringer for lokalisering. Denne trekker fram at det ble bestemt å etablere sjømatserver på Finnsnes, men opplevde ikke at det var uenighet om det. Et annet eksempel en informant trekker fram er da kommunene samlet seg

og gav felles innspill om flere mulige lokaliteter i flere kommuner, da en bedrift ønsket å etablere lakseslakteri i regionen. I løpet av høsten (2017) skal bedriften beslutte lokaliseringen. Det er snakk om 200 arbeidsplasser og det vil være gunstig for hele regionen, ikke bare i kommunen som får etableringen. Våre informanter greide lettere å gi eksempler på konkret samarbeid, framfor motsetninger mellom kommunene.

Regionalt samarbeid bidrar til økt informasjon og forståelse mellom kommunene, mener våre informanter. Kommunene har også stor nytte av å samarbeide, det fører til større gjennomslag særlig overfor statlige myndigheter. Når regionrådet uttaler seg får de ofte gjennomslag. F.eks. trekker en informant fra Tranøy fram arbeidet med Sázza Senja natur- og kultursenter, i tilknytting til nasjonalparken på Senja, der har regionrådets støtte hatt stor positiv betydning for Tranøy. Også støtten fra samiske interesser har styrket dette senteret. Bredere støtte gir større gjennomslag, og øker mulighetene for å få realisert planene. En informant fra Tranøy opplever at selv om denne kommunen er mye mindre i innbyggertall, oppfattes de som å være en likeverdig partner med Lenvik, dette har de også opplevd i den pågående kommunesammenslåingsprosessen.

En informant peker på at næringsutvikling er et område med stor enighet mellom kommunene og at kommunene tenker mer likt om næringsutvikling, og at kommunene tenker mer forskjellig rundt samfunnsutvikling, eksemplifisert med synet på kommunesammenslåing, der kommunene har hatt ulike standpunkt. Næringslivet er ikke opptatt av kommunegrensene og de har sagt de er positive til sammenslåing.

Våre informanter understreker betydningen av at ingen av kommunene tar en selvsagt plass i førersetet, heller ikke når det gjelder den regionale næringsplanen. Prosjektledelsen til arbeidet med den regionale planen er lagt til Næringshagen og en informant peker på at det er fornuftig at ingen av kommunene skulle gjøre det. Selv om Lenvik er betydelig større enn de øvrige kommunene gir ikke det noe automatikk i at de bestemmer, Lenvik gir rom også for de andre kommunene. Det har over lang tid vært samarbeid mellom kommunene, og Tranøy og Berg sine stemmer blir like mye lyttet til som de store kommunene, ifølge våre informanter. Berg er en næringsrik kommune og har mange arbeidsplasser, selv om det er færre innbyggere. Det er ikke kommunestørrelsen som er det sentrale i samarbeidet. I slike samarbeid er det selvsagt også snakk om personkjemi og kompetanse. Det påvirker også samarbeidskonstellasjonene.

Regionrådet gir en ekstra ressurs, og enighet der virker positivt. Det er politikerne som sitter i regionrådet. Også samarbeidet mellom administrasjonene i kommunene

er godt, og mange møter hverandre gjennom de mange administrative fagfora som er på tvers av kommunene, i regi av regionrådet, på tvers av kommunene f.eks. innen næring.

Det er stort sett et godt samarbeid mellom kommunene, slik våre informanter opplever det. Det generelle bildet som tegnes av informantene er at det skjer mye positivt i Midt-Troms på næringsfronten for tiden.

Byregionprogrammet

Slik våre informanter uttaler seg er de positive til det som skjer rundt byregionprogrammet. Fra samfunnsanalysen (Storvoll et.al 2015) ble det pekt ut tre satsingsområder: sjømat, reiseliv og forsvaret. Disse feltene har hatt mer fokus, ifølge våre informanter, i tillegg er kompetanse og rekruttering langt sterkere vektlagt. En informant understreker at samfunnsanalysen (op.cit.) viste jo klart behovet for mer kompetanse framover. En annen effekt av programmet som informantene trekker fram er tettere samarbeid rundt regional næringsplan, dette arbeidet er sterkere formalisert gjennom programmet.

Kommunene tenker mer likt nå, ifølge en informant. Det er forståelse for at all kommunikasjon er viktig for hele regionen. Flyplassen er viktig, hurtigbåten til Tromsø er viktig og E6 er viktig. Tidligere var innlandskommunene mer opptatt av landbruk og kystkommunene opptatt av sjømat. Nå ser vi at vi er mer gjensidig avhengig av hverandre, påpeker en informant. Leverandørutvikling, de som leverer tjenester og varer er veldig viktig, slik kan andelen lokale leveranser økes, f.eks. gjennom salg til forsvaret.

En av våre informanter understreker at Byregionprogrammet er et tidsavgrenset prosjekt, og at regionen har hatt en rekke prosjekt sammen. Det arrangeres møter og møteplasser i regi av dette programmet og de som jobber med det har invitert seg selv med i næringssjef-forumet regionrådet har. En informant mener at dette ikke er noen ny måte å arbeide med næring på, sammenlignet med det som er gjort før. Det eneste nye er at det skal utarbeides en regional næringsplan. Her kjøres det en bred prosess med stram regi, og en informant sier den er spent på hva som kommer fram i løpet av prosessen og hva resultatet blir. Planen er at den skal ende opp med en handlingsrettet plan, og en informant håper det blir et godt kraftfullt og handlingsretta dokument.

Flaskehalsar og fremmere

Lokaliseringer kan være en utfordring, særlig når det er snakk om spennende tiltak som flere kommuner ønsker. Hvis kommunene greier å samles om en løsning blir det oftest best, forteller en informant, slik de gjorde i spørsmålet om lokalisering av lakseslakteri, jfr. eksemplet over. En informant påpeker at lokaliseringsstrid og maktkamper hemmer samarbeid, men det har det vært lite av.

Våre informanter trekker fram arbeidet med regional næringsplan er veldig nyttig for kommunene, og ser for seg at den skal dekke de store linjene på overordnet nivå. Regionalt samarbeid gir større helhetsforståelse for regionen, der viktige tema settes inn i en større (regional) sammenheng. På lengre sikt mener en informant at samarbeid gir en mer slagkraftig region. En annen virkning av regionalt samarbeid som en informant trekker fram er læringsoverføring, ved at kommunene lærer av hverandre.

Stortinget har vedtatt en ny Senja kommune, bestående av de fire Senjakommunene (Lenvik, Torsken, Tranøy og Berg). Dette vil helt sikkert påvirke det regionale samarbeidet i Midt-Troms, en kommune blir betydelig større enn de andre med et omland med kun tre kommuner. En informant forteller at kommunesammenslåingsprosessen er i gang, Tranøy inngikk frivillig sammenslåingsavtale med Lenvik, de to andre kommunene er kommet etter, dels med tvang. En informant påpeker at den opplever at Lenvik og de tre småkommunene er mer på like fot i denne prosessen og at det er enighet om at det bygges en ny kommune, og at det blir noe annet enn da Bjarkøy ble *innlemmet* i Harstad.

Kommunene får sikkert noe ulikt utbytte for samarbeidet, påpeker en informant. Videre sier denne at det pågår hele tiden så mye at vi må gjøre strenge prioriteringer av hva vi mener er nyttig og hva vi kan delta i, både utfra kapasitet og kompetanse. Videre er det rutiner på ledernivå om å formidle videre lærdom fra det som lederne deltar på. Selv om det er en liten kommune opplever informanten at kommunen blir regnet med og lyttet til. Samtidig har kommunen få ressurser på næring, det er en stilling som arbeider både med planlegging, kultur, næring, friluftsliv og miljø. Så det er mange tema å rekke over. Kommunen bruker Næringshagen mye. Denne informanten mener det har vært greit å være med i satsingene, slik som byregionprosjektet og småsamfunnsatsingen. Men det har ikke gitt varige resultat på en slik måte at kommunen har endret arbeidsmåte, men vi har også lært noe om hva vi IKKE bør gjøre.

Oppsummering

- Dette er en avgrenset region som har bred samarbeidserfaring over lang tid og over mange tematiske felt. Regionrådet er et viktig samarbeidsredskap. Det er kontinuitet i arbeidet. Finnsnes er et naturlig regionsenter, og har ikke en dominerende rolle i samarbeidet. De små kommunene opplever å bli tatt med på like fot, og at også deres innspill blir lyttet til.
- Byregionprogrammet blir ett prosjekt av mange som kommunene samarbeider om. Det er ganske klare tema dette samarbeidet omfatter og det høres ut for at disse vektlegges også i småkommunene rundt, slik at det er en lokal forankring.
- Våre informanter hadde begrenset kjennskap til småkommuneprogrammet, selv om Tranøy har deltatt i det fram til 2017.
- Kommunesammenslåing mellom Senja kommunene vil påvirke næringssamarbeidet i regionen, og disse kommunen er opptatt av å bygge en ny kommune i fellesskap.
- Kommunene er mest opptatt av hva som fremmer regionalt samarbeid, framfor hemmere.

2.5 Ranaregionen – med vekt på Lurøy

Ranaregionen i Byregionprogrammet består av kommunene Rana, Lurøy, Hemnes og Nesna kommuner. Rana er den klart største kommunen med sine 26 000 innbyggere og er «byen» og regionsenter for disse fire kommunene. Geografisk er dette en stor region. I denne studien skal hovedvekten legges på Lurøy. En liten øykommune på Helgelandskysten med innbyggertall på 1920 (1.1.2017) og består av mange kretser både på fastland og øyer. Det er svært aktivt næringsliv med store oppdrettsbedrifter med tyngdepunkt på Lovund, med kommuneadministrasjonen på Onøy og noen funksjoner på Tonnes (bl.a. næring). Reisetiden til Mo i Rana er fra en time til halvannen time fra fastlandet i Lurøy, og lengre fra øyene. Denne regionen utgjør tre BA-regioner, Rana som består av Rana og Hemnes, Lurøy er en egen BA-region, det samme er Nesna (Gundersen og Juvkam 2013).

Flere samarbeidskonstellasjoner

Lurøy er med i flere samarbeidskonstellasjoner rundt næring, slik at det varierer fra ulike sammenhenger hvem de samarbeider med.

Indre Helgeland regionråd (IHR) består av disse fire kommunene som samarbeider i byregionprogrammet, i tillegg til Hattfjelldal og Grane kommuner. Regionrådene i Nordland hadde tidligere sentrale oppgaver der de gjennom partnerskapsavtaler med fylkeskommunen fikk tildelt penger til regional utvikling. Etter at fylkeskommunene fikk redusert sine bevilgninger til regional utvikling (etter 2013) er disse partnerskapsavtalene gradvis avviklet og midlene trukket ut, og regionrådene står midt i en endringsfase. Indre Helgeland Regionråd har brukt (og bruker) Rana Utviklingsselskap (RU) som sin andrelinjetjeneste, og de utfører både prosjekt og mer faste oppgaver for regionrådet, i tillegg til å være næringsetat for Rana kommune påtar de seg oppgaver med også næringsutvikling fra andre. Slik vi har forstått det har Regionrådet et felles førstelinjetnettverk om næringsutvikling der Rana Utvikling er den som gjennomfører oppgaven. Selv om Lurøy har sin egen førstelinjetjeneste overfor egne bedrifter er de også med i førstelinjetnettverket i regi av Regionrådet, og det er f.eks. et eget nettverk for næringslederne i kommunene. En av våre informanter påpeker at dette nettverket er viktig, selv om det ikke alltid kommer så mye ut av dette samarbeidet. En annen informant understreker at det er et godt samarbeid mellom kommunene i regionrådet, og at det kom i stand lenge før byregionprogrammet.

Det må nevnes at det er stor intern konkurranse på Helgeland, med fire regionsentra og tre regionråd (Indre Helgeland regionråd, Helgeland regionråd og Sør-Helgeland regionråd). Interessemotsetningene kommer særlig fram i lokaliseringssaker slik som

sykehus og flyplass. Helgeland har ikke greid å samle seg om felles prioriteringer og satsinger i regionen og det har gitt Helgeland plass langt bak i køen til nasjonale midler, imidlertid er ny flyplass i Mo kommet inn i Nasjonal transportplan (NTP).

I tillegg til byregionprogrammet og Indre Helgeland regionråd er Lurøy involvert i flere andre samarbeid på næringsfeltet. F.eks. gjennom småkommuneprogrammet, samarbeidet øykommunene Lurøy, Træna og Rødøy, der de to siste kommunene har vært med i Helgeland regionråd, men Rødøy er på veg over til Salten regionråd. Våre informanter var enten ikke involvert i småkommuneprogrammet, eller hadde ikke begynt å jobbe i kommunen da småkommuneprogrammet pågikk, og hadde ikke detaljerte kunnskaper om erfaringene fra det programmet.

Innenfor reiseliv har det lyktes å få til et bredt geografisk samarbeid på Helgeland, med 18 kommuner og ca 150 reiselivs- og opplevelsesbedrifter organisert gjennom Helgeland Reiseliv.⁷ De satser på felles arbeid med markedsføring, turistinformasjon og produktutvikling. Reiseliv er også en viktig næring for Lurøy. F.eks. er det mange fritidsboliger i kommunen, og mange av eierne kommer fra Rana.

Videre samarbeider Træna og Lurøy om landbruk, veterinær og renovasjon. Regionrådet koordinerer et øst-vest-samarbeid med de svenske grensekommunene (Midt Skandia⁸), Lurøy er med her, i tillegg til flere norske kommuner også utover Ranaregionen.

En informant påpeker at økt næringsaktivitet i regionen er positivt også for Lurøy. Deres holdning er at næringslivet er ikke opptatt av kommunegrensene, de er mer opptatt av f.eks. tilgjengelige lokaliteter. F.eks. har den store bedriften Nova Sea anlegg både i Rødøy og Gildeskål, i tillegg til base i Lurøy (Lovund). Lurøy opplever liten konkurranse fra de andre kommunene i regionrådet.

Bred og aktiv tilnærming til næringsutvikling

Lurøy arbeidet med næringsutvikling på flere områder. I kommuneplanens arealdel er tilrettelegging for næringsaktivitet viktig. Da det for første gang ble laget samfunnsdel til kommuneplanen (i 2015), var det et eget kapittel om næringsutvikling. En informant understreker at planarbeidet er viktig for næringsutvikling og at næringsarbeid er viktig i det årlige budsjettarbeidet der det årlig prioriteres penger til næringstiltak. F.eks. bevilger kommunen penger til å

⁷ Kilde:

http://visithelgeland.com/sites/v/visithelgeland.com/files/helgeland_reiselivs_roller_og_oppgaver_i_pdf3sm_all.pdf Lesedato 11.12.2017.

⁸ Se: <http://www.midtskandia.org/om-midtskandia/midtskandias-medlemmar/> (lesedato 27.11.2017)

tilrettelegge for utvidelser av næringsareal, asfaltering av kommunale veger og mye av investeringene i vei og vann er til næringsrettede formål. Lurøy er opptatt av å bruke penger på utvikling, og mener det er mer framtidsrettet. Mange kommuner bruker handlefriheten på drift, da blir det bare tyngre og tyngre år for år, mener en informant.

Infrastruktur er svært viktig for kommunen. Med så mange øyer er det nødvendig med en rekke båtruter både internt i kommunen og videre ut, både for personer og transport av varer. Videre har kommunen vært opptatt av bredbånd og nettilgang. Disse sidene er mer generell tilrettelegging for næringsaktivitet. En informant understreker at ny flyplass på Helgeland kanskje er viktigere for bedrifter og personer i Lurøy som allerede har en lang og tung innreise til flyplassen. Stor flyplass vil forenkle reisen mye for Lurøyfolk, som slipper ruter som mates inn til videre forbindelser fra Bodø eller Trondheim.

Kommunen har egen førstelinjetjeneste for bedriftene i kommunen og kommunen har flere fond (to næringsfond, gründerfond og fiskerifond). Et eget næringsstyre forvalter næringsfondene. Dette er sammensatt av fire personer oppnevnt fra næringsforumet (et forum for kommunens næringsliv) og tre personer oppnevnt av kommunestyret. En informant påpeker at det ikke er vanlig at eksterne har flertall i et forum som disponerer kommunens midler.⁹

Lurøy er en lite typisk distriktskommune fordi det er et veldig aktivt, lønnsomt og svært eksportrettet næringsliv. Viktige deler av næringslivet er også lokalt eid og har tatt et bredt samfunnsansvar for å utvikle lokalsamfunnet (Schmidt et al. 2011). En informant i kommunen påpeker at Lurøy er en liten kommune og har mer enn nok med å følge med det som skjer i kommunen. Kommunens næringsarbeid er i første rekke tuftet på det som skjer i kommunen og Lurøy jobber mest alene fordi deres utfordringer er forskjellig fra de øvrige nabokommunene i regionsamarbeidet. På noen områder har Lurøy felles interesser med Rana, det gjelder f.eks. å få utbedret veg (Fv 12), de andre kommunene prioriterer andre utfordringer. En informant understreker at det er alt for lite fokus på å bygge regionen, det taper hele Helgeland på.

Lurøy kommune har en person som arbeider med næringsspørsmål, denne stillingen er plassert i teknisk avdeling, men skal flyttes over til rådmannens stab. En informant påpeker at det blir til tider et spørsmål om når og hvordan samarbeid som fungerer dårlig skal prioriteres? Hvis tiden til samarbeid går for mye på bekostning av tiden som kan brukes til internt arbeid i kommunen, da kan det blinde opp for mye av

⁹ Beløp over 200 000 kr skal behandles av Formannskapet/Kommunestyret.

utviklingsressursen. Slik kan dårlig fungerende regionale samarbeid gå på bekostning av kommunens eget næringsarbeid. Samtidig gir jo samarbeid også nettverk og kompetanseheving.

Byregionprogrammet

Regionrådet er prosjekteier for byregionprogrammet, selv om bare fire av regionrådets seks medlemskommuner er med i det prosjektet. En informant mener at programmet har levd «litt på siden» av regionrådet. Slik informantene i kommunen uttaler seg kommer det fram at de ikke er fornøyd med det som så langt er kommet ut av byregionprogrammet. Tanken i byregionprogrammet og programmet er i seg selv bra, og det er positivt å lage nettverk og samarbeid, men denne informanten savner mer konkrete resultat, og mener prosjektledelsen har vært for utydelig. Et ytterligere problem har vært lite kontinuitet fra de andre kommunene, det har medført at mye av møtene brukes til å oppdatere de nye som til enhver tid kommer inn i prosjektet. De har nylig hatt en sak i kommunestyret der de har drøftet hvordan kommunen bedre kan bruke programmet, og Lurøy ønsker å knytte arbeidet sterkere opp politisk og håper på den måten å få mer ut av samarbeidet. Det er særlig tre områder de ønsker å få styrket:

- Omdømmebygging der regionen står samlet utad. Både overfor næringsliv og natur så fungerer vi som en region. Vil regionen som helhet oppnå mer profilering ved å stå samlet?
- Campus Helgeland, en samling av utdanningsinstitusjonene, kommunene ønsker å styrke utdanningstilbudet i regionen.
- Reisemuligheter innenfor regionen. Hva er kortest og sikrest reisevei?

En informant påpeker at fordi byregionprogrammet gjennomføres samtidig som debatten om kommunestruktur har pågått har arbeidet blitt særlig utfordrende. En kommunemodell som var vurdert var en stor kommune, til slutt endte det opp med at kun Rana og Lurøy skrev intensjonsavtale om felles kommune. I følge en informant oppfattet Lurøy det slik at Rana tok en unødig furtende holdning og var lite innstilt på annet samarbeid da innbyggerinvolvering i Lurøy konkluderte med at det ikke var grunnlag for å gå videre med felles kommune.

En informant uttrykker klare ambisjoner om at det er viktig at det kommer noe ut av Byregionprogrammet som kan videreføres etter at det er ferdig. For Lurøy var det vesentlig at kommunikasjon ble et av satsingsområdene i programmet. Det er særlig utbedring av veien mot Mo (Rv 12) og flyplass som er viktigst.

Støttespillere

I tillegg til et regionalt samarbeid er Fylkeskommunen og Innovasjon Norge viktige støttespillere i nærings saker. For landbrukssaker er også Fylkesmannen viktig. Lokalt samarbeider kommunen med de to næringsforeningene som er i Lurøy og så er det dette næringsforumet der både kommunen og næringslivet er representert. Kommunen bruker å være med på møter næringsforeningene har.

Oppsummering:

- Regionrådssamarbeidet er viktig og mest konsentrert rundt Rana. Lurøy finner i mange tilfeller sammen med og har felles interesser med Rana. Regionrådet samarbeider på flere felt innen nærings samarbeid, f.eks. med felles førstelinjetjeneste, selv om Lurøy har sin egen førstelinjetjeneste deltar de i de i det felles førstelinjenettverket kommunene har. Regionrådsstrukturen i Nordland er under endring så det kan bli endringer i denne organiseringen.
- Rana som regionsenter er viktig for Lurøy, både for bedrifter og befolkningen.
- Lurøy har et sterkt og lønnsomt næringsliv med mange store bedrifter, men også småbedrifter. For de store bedriftene er ikke kommunens arbeid med næringsutvikling så viktig, så deler av det lokale næringslivet er «for stort» for kommunen, og søker selv relevante samarbeidspartnere f.eks. i Mo eller andre steder.

3. Hemmere og fremmere for småkommunenes nytte av regionalt samarbeid

3.1 På hvilke måter bruker småkommunene det regionale samarbeidet i sitt arbeid med å styrke næringsutviklingen, herunder utviklingskapasiteten?

Næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling – bred tilnærming

Det er ingen entydig avgrensning av hva «næringsutvikling» er og likeledes hva som skal være kommunenes innsats for det. Ringholm et al. (2009) viser bredden av oppgaver kommunene utfører innenfor samfunnsutvikling og det er bredere enn slik «næringsutvikling» vanligvis forstås. Moen (2011) konsentrerer seg om kommunenes næringsrettede arbeid, og refererer til en tredeling: 1) Forvaltningsrollen: En passiv tjenesteytende funksjon som skal ivareta de brede samfunnsmessige interessene i hht. lovverket. 2) Produsentrollen: En aktiv og bedriftsrettet tjenesteytende funksjon som skal møte bedriftens behov og som faller sammen med kommunens bistandsordninger. 3) Entreprenørrollen: En aktiv og næringsrettet tjenesteytende funksjon som skal stimulere til vekst i næringslivet i et bredere framtidsperspektiv. Moen (2011, s. 22) ender opp med å avgrense kommunalt næringsutviklingsarbeid som: *Det arbeidet kommunen gjør for å tilrettelegge for bedriftsetableringer og for utvikling av eksisterende næringsliv med sikte på økt sysselsetting.* Her inkluderes konkret oppgaver, som daglig saksbehandling for næringslivet (forvaltningsrollen), arealplanlegging og infrastruktur for næringslivet (produsentrollen), og støtte og veiledning til nyetableringer og nettverksutvikling (entreprenørrollen). Også kommunens strategier for sysselsetting gjennom næringsplaner inkluderes. Moen inkluderer ikke kommunens «brede» næringsstiltak som den betydningen skole, helse og barnehagetilbud kan ha for næringslivets behov for stabil arbeidskraft. Nyere arbeid (f.eks. Angell m.fl. 2013, Ringholm m.fl. 2013, Grimsrud og Aure 2011) viser at særlig periferikommuner bistår private bedrifter som har stort behov for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft utenfra, for eksempel gjennom å tilrettelegge for et mer differensiert boligtilbud lokalt og gjennom tilflyttingsarbeid. Også kommunenes arbeid med identitetsbygging, stedsattraktivitet (Vareide og Storm 2012) og omdømmebygging (Bjørnå 2014) kan ha betydning for bedriftene og deres muligheter til å rekruttere arbeidskraft. Dette arbeidet er ofte bredt innrettet, og

sikter både mot å beholde de innbyggerne og bedriftene som allerede er i kommunen, og tiltrekke seg nye, og favner videre enn å være spesifikt næringsrettet.

Kommunene i vårt utvalg viser alle en bred tilnærming til deres arbeid med næringsutvikling og det som de samarbeider om regionalt. Det synes være en gjengs oppfatning at næringsutvikling og samfunnsutvikling henger tett sammen. Det er stor variasjon om hva samarbeidet omfatter. Mange viser til samarbeid om *infrastrukturtiltak*, og understreker at når de har greid å gjøre felles prioriteringer, enten overfor fylkeskommunen eller staten, er det langt lettere å få gjennomslag, f.eks. for hurtigbåtruter, ny eller utbedring av veger, og det å bli prioritert i Nasjonal transportplan. Både Tromsøregionen, Midt-Troms, Rana og Namdal gav slike eksempler. Mange bruker også det regionale samarbeidet i *høringssaker* overfor stat og fylkeskommune. Høringssaker er ofte arbeidskrevende, og er gjerne mer langsiktig arbeid. Når kommunene har felles interesser kan det være besparelser ved å levere felles høringssvar. Dette er eksempler på *policy-arbeid*. Der kommunene kan oppnå mer overfor fylkeskommune og stat gjennom å samarbeide og å gi felles innspill. I Vest-Telemark og Namdal har de også jobbet sammen for å styrke *felles identitet* og i forhold til å rekruttere *nye innbyggere* (f.eks. Heimkjer, Namdalen i lag, portal: Bu i Vest-Telemark).

Flere kommuner har planer om eller har utarbeidet *felles regionale næringsplaner* (Midt-Troms, Tromsøregionen, Vest-Telemark, Namdalen). Detaljeringsgraden ser ut til å variere, fra korte programerklæringer til planer som i større grad kan brukes til styringsdokument. Også andre planer med næringsrelevans er det regionalt samarbeid om, f.eks. kystzoneplan i Lyngenfjorden som Storfjord er en del av, og også i Region Namdal skal det utarbeides samordnet kystzoneplan for kommunene med kystlinje – men Flatanger blir ikke med siden de nylig har brukt store ressurser på arealplanen sin.

Noen kommuner samarbeider om *førstelinjetjenesten* til bedrifter som søker bistand, det kan være lagt til en næringshage, utviklingselskap eller felles næringsavdeling. F.eks. bruker Berg Næringshagen på Senja som førstelinjetjeneste. I Namdalen har samkommunen samlet «næringsavdelingene» sine i et felles utviklingselskap. Det kom også fram eksempel på at en kommune har tatt tilbake ansvaret for førstelinjetjenesten etter at den har vært organisert gjennom regionalt samarbeid (Storfjord har trukket seg ut av samarbeidet om førstelinjetjenesten som de hadde med Næringshagen). Flere av kommunene har sin førstelinjetjeneste selv, det gjelder særlig kommuner som har stor avstand til andre kommuner, slik som Lurøy og Storfjord.

Tilrettelegging for bedriftsetableringer handler ofte om å tilrettelegge areal for ulike typer bedrifter. Vårt inntrykk er at det i første rekke gjøres i den enkelte kommune. Dette er et arbeid som, etter det vi forstår, kan være vanskelig å samarbeide om. Det er kommet fram flere eksempler som viser hvor vanskelig et regionalt samarbeid kan være for å kunne tilrettelegge for bedrifter. I disse tilfellene oppfattes slike lokaliseringssaker som et nullsumspill, slik at dersom en kommune vinner en lokalisering så har de andre kommunene tapt. Dette viser en motsatt tankegang av klyngetenking, der bedrifter innenfor samme felt styrker hverandre, og slik sett kan kommunene ha fordel av å en bygge opp om hverandres styrker i næringslivet. Næringshagene i Vest-Telemark

Det kom også fram eksempler på at kommunene har greid å samarbeide når det har vært snakk om konkrete bedriftsetableringer, og at det har blitt oppfattet som svært positivt for de kommunene som var med på det. Slike samarbeid er nok enklere dersom det er kommuner som er innenfor en felles arbeidsmarkedsregion og bedrifter som trenger mange folk. I mange av disse kommunene er arbeidsmarkedet stramt slik at nye etableringer vil kreve arbeidskraft også utenfor kommunegrensene.

Samtlige av kommunene i vårt materiale en bred og aktiv tilnærming til næringsutvikling. De har klare trekk både av en produsentrolle og en entreprenørrolle. Imidlertid varierer det hvor stor grad det regionale samarbeidet forsterker dette, dette skal vi drøfte videre nedenfor.

Ulike samarbeidsformer – men regionråd er viktig

Kommunene vi har studert har mange ulike regionale samarbeidsformer. Et fellestrekk er at alle småkommunene er med i *regionrådssamarbeid* – med unntak av Flatanger. Noen av kommunene ser ut for at mye av deres regionale samarbeid kretser rundt Regionrådet (f.eks. Midt-Troms og Vest-Telemark). Storfjord derimot er med i et regionråd (Nord-Troms) som er et annet enn samarbeidet med Tromsøregionen i Byregionprogrammet, som var et utvelgelseskraterium for denne studien. Slik vi oppfatter våre informanter i Storfjord, er det trekk som gjør at venter de seg sterkere mot Tromsø. Byregionprogrammet styrker jo nettopp kontakten dit, og det er så vidt påbegynt arbeid med felles regional næringsplan som kan trekke kommunen ytterligere mot Tromsø. Likevel er det gjennom regionrådet i Nord-Troms de har fellesforum for næringssjefene, selv om Storfjord har trukket seg ut av noen deler av dette samarbeidet. I Namdalen er det særlig Samkommunen småkommunene i denne studien har orientert seg rundt.

Også Lurøy har samarbeid med nabokommuner gjennom Regionråd. I Nordland har regionrådene vært et viktig redskap for fylkeskommunen som bl.a. gjennom

partnerskapsavtale med regionrådene har kanalisert regionale utviklingsmidler dit, og ikke til enkeltkommuner. Fylkeskommunen har dermed gjennom økonomisk gulrot styrt kommunene til å samarbeide om næringsutviklingsarbeidet.

Det er flere eksempler på at kommuner har inngått samarbeid rundt enkeltsatsinger innen næringsutvikling. F.eks. er flere kommuner med i reiselivssatsinger organisert gjennom ulike «Visit-xx»-satsinger som i regelen har andre geografiske inndelinger enn regionrådet. Storfjord inngår f.eks. i samarbeid om «Visit Lyngenfjord», et samarbeid mellom kommunene rundt Lyngen og reiselivsbedriftene i disse kommunene. I følge våre informanter i kommunen har denne satsingen vært vellykket med stor oppslutning fra reiselivsbedriftene, og også bedrifter i andre Nord-Troms-kommuner ønsker seg med der, og det er på gang endringer slik at det åpnes for det.

Et annet eksempel på regionalt samarbeid for å styrke næringsutviklingen i Midt-Troms er Senja Lab, et interkommunalt samarbeidstiltak som yter laboratorieanalyser til bedrifter og kommuner. Fem av de åtte kommunene i regionen står bak dette tiltaket.

Det kan se ut for at de kommunene som greier å konsentrere samarbeidet rundt en samarbeidstype får mer igjen for samarbeid. Det ser vi blant våre casekommuner tydeligst i Midt-Troms og i Namdalen. Imidlertid er det mange andre faktorer som spiller inn, slik som at dette er regioner med et naturlig regionsenter som oppleves imøtekommende overfor sine små naboer, tilnærmet felles arbeidsmarked mv.

Organisering av regional næringsutviklingsarbeid

Eksemplene over viser bredden i forståelsen kommunene i vårt materiale har for hva næringsutvikling, og de samme eksemplene viser også ulike måter kommunene organiserer samarbeidene om næringsutvikling. Samarbeidsformene varierer.

I alle kommunene i vårt materiale er det hel eller del av en stilling som arbeider med næringsutvikling. Det mest vanlige er at en stilling har næringsutvikling i tillegg til andre funksjoner (f.eks. planlegging, miljø). I mange av disse kommunene tar også ordfører et viktig ansvar for arbeidet med næringsutvikling, særlig i forhold til enkeltbedrifter. Dette er i tråd med flere andre studier om næringsutviklingsarbeid i kommunene.

Når det gjelder organisering av det regionale arbeidet med næringsutvikling er det et fellestrekk at det gjennom regionrådene er felles *faglig nettverk* for de som arbeider med næringsutvikling i kommunene. Vårt inntrykk gjennom intervjuene er at det er stor variasjon i hvordan disse nettverkene brukes og dermed også variasjon i nytten.

Et poeng er at nettverkene gir mulighet for å drøfte felles faglige utfordringer og at det gir «kollegaer» til personer som er alene innen feltet i sin kommune.

Det virker for at ikke alle kommunene i utvalget vårt har like gode system på å bringe tilbake i egen organisasjon hva som skjer i de ulike regionale samarbeidene som har relevans for næringsutvikling. Det gjelder både blant de administrativt ansatte og særlig gjelder det å bringe tilbake til administrasjonen hva som skjer i fora politikerne deltar i.

Frivillige samarbeid og grader av tvang

Eksemplet fra Nordland kan illustrere dette med «frivillighet» i samarbeid. I hvilken grad opplever kommunene at samarbeidet er påtvunget av staten eller av fylkeskommunene? Selv om det ikke er direkte pålegg kan økonomiske virkemidler innrettes slik at kommunene opplever at de ikke har valg. Det kan igjen påvirke samarbeidsklimaet.

De siste årenes arbeid med kommunereform har påvirket samarbeidet mellom kommunene. Noen av kommunene i vårt utvalg inngår i kommunesammenslåinger. I Midt-Troms, skal begge kommunene slås sammen med Lenvik (og Torsken kommune). Tranøy inngikk frivillig sammenslåing, mens Berg var splittet og ba Stortinget avgjøre saken. Også i Namdalen er det kommunesammenslåinger.

Slike prosesser påvirker samspill og samarbeidsklima også på andre områder.

Samarbeid når størrelsen varierer

De regionene vi har studert er forskjellige med hensyn til størrelsen på de kommunene den er sammensatt av. I Tromsøregionen opplever Storfjord at Tromsø sitter i førersetet og legger premissene for samarbeidet i Byregionprogrammet. Som eksempel trakk informanter fram at Storfjord opplevde at Tromsø framsatte et opplegg for felles regional næringsplan uten at de hadde vært med og lagt premissene. Etter at Storfjord stilte spørsmål og var opptatt av hva de kunne få ut av et slikt samarbeid, ble arbeidet satt på vent og det ble jobbet for å få til en bedre forankring med Storfjord. Samtidig er Storfjord opptatt av at de er «ei lita mygg» sammenlignet med Tromsø og det gir en asymmetri mellom kommunene når det skal utarbeides felles planer.

Midt-Troms og Namdalen har begge småbyer med regionsenterfunksjon, og et omland som i alle fall til en viss grad er innen pendlingsavstand for de småkommunene vi har i fokus her. Våre informanter fra småkommunene framstiller det slik at disse byene er lydhøre overfor sine små omlandskommuner og at de blir

tatt på alvor. Slik bidrar regionsenteret til godt samarbeidsklima mellom kommunene der det ikke er størrelsen avgjør om det blir gjennomslag.

I Ranaregionen er det også et naturlig regionsenter (Mo i Rana). Avstanden til Lurøy er slik at kommunene tilhører hver sin bo- og arbeidsmarkedsregion. Lurøy er en aktiv næringskommune og opplever at mange oppgaver innenfor næringsutvikling som går på å serve småbedrifter må de håndtere selv nettopp på grunn av store avstander. De store bedriftene i kommunen finner samarbeidskonstellasjoner på egen hånd, f.eks. med industrimiljøet i Mo i Rana og andre steder. Overfor det sterke næringslivet som i første rekke produserer til det internasjonale markedet har kommunens regionale samarbeid med Rana vært nyttig, og da særlig arbeidet med å få bedret infrastruktur, (veg og flyplass).

Vest-Telemark er stor i geografisk utstrekning, består av flere bo- og arbeidsmarkedsregioner og har ikke et naturlig senter, men flere småsenter. Samarbeid som omhandler lokalisering skaper gjerne konkurranse mellom kommunene og at det pågår et nullsumspill. Samarbeid som omfatter felles høringsuttalelser fungerer bedre.

Dette illustrerer at geografien og hvorvidt regionen har et naturlig senter og størrelsen på det, kan påvirke samarbeidsrelasjonene.

Utviklingskapasitet – utvides den?

En måte å operasjonalisere utviklingskapasitet på er å dele det opp i utviklingsledelse, -kompetanse, -ressurser og -kultur (Distriktssenteret 2015). Hva skjer med utviklingskapasiteten når kommunene samarbeider om næringsutvikling? Utviklingsressurser og dels utviklingskompetanse er enklest å kvantifisere. Det er mulig å avklare hvilke ressurser (økonomi og tid) kommunene har tilgjengelig for å arbeide med utvikling. En tankegang er at gjennom regionalt samarbeid kan ressursene samles og slik øke utviklingskapasiteten. Når flere kommuner går sammen kan det opprettes egne stillinger som arbeider med dette, det blir flere personer, mulighet for spesialisering og mer spisset kompetanse. F.eks. er det tilfelle i samkommunen i Namdal. På denne måten kan utviklingskapasiteten utvides gjennom regionalt samarbeid. Samtidig påpeker nettopp de som arbeider med næringsutvikling i samkommunen at det blir ekstra koordineringsarbeid overfor den enkelte kommune, og dermed reduseres noe av den økte utviklingskapasiteten.

Utviklingskultur og utviklingsledelse kan være vanskeligere å peke på. Flere informanter opplever at regionalt samarbeid er tidkrevende. Hvis det ikke fungerer så godt (av ulike årsaker) kan det medføre at det spiser ressurser som bedre kunnet

styrke utviklingskapasiteten enten gjennom andre regionale samarbeid eller gjennom å jobbe i kommunen. Flere peker på at mange samarbeid kommer det lite ut av, og at det må til en sterkere prioritering av hvilke samarbeid det skal satses på.

Eksterne forhold påvirker utviklingskapasiteten

Det er en rekke ulike programmer og prosjekt som kommunene har kommet inn under som påvirker utviklingskapasiteten. Dette er eksterne forhold som virker inn på kommunene og samarbeidet i regionen.

I denne studien kom det fram eksempler på kommuner som fikk *omstillingsstatus*, her gjaldt det Fyresdal. Med omstillingsstatus får kommunen tilført ekstra midler til næringsutvikling. Et annet eksempel fra denne studien som viser at omstillingsstatus kan påvirke regionalt samarbeid er at en nabokommune til en av case kommunene fikk omstillingsstatus (Lierne). I begge disse tilfellene påvirker omstillingsstatusen samarbeidskonstellasjonene småkommunene inngår i.

Finnes det noe utviklingsmiljø i kommunen? Mange kommuner har samarbeid med *næringshage*, enten i egen kommune eller i en annen kommune. Alle kommunene i Vest-Telemark arbeidet for å få egne næringshager. Kommunene i Midt-Troms samarbeider med næringshagen på Senja. Storfjord har koblet seg fra næringshagen i Nordreisa, selv om fortsatt bedrifter i kommunen kan bruke den.

Småkommuneprogrammet var et statlig program som nettopp skulle styrke småkommuners utviklingskapasitet gjennom å tilføre penger. Alle disse kommunene var med i småkommuneprogrammet. For kommunene i Troms ble småkommuneprogrammet videreført av fylkeskommunen.

3.2 Hva er flaskehalsen for å ta ut større effekter og utnytte potensialer i samarbeidet, og hvordan kunne det regionale samarbeidet vært mer nyttig?

Vi kan dele flaskehalsene eller hindringen inn i tre typer: de som har med kommunen selv å gjøre, de som har med samarbeidskonstellasjonen å gjøre og de som har med ytre omstendigheter å gjøre.

Småkommunene har ikke tilstrekkelig kapasitet til å øke kapasiteten gjennom mange samarbeid

Manglende utviklingskapasitet er en gjenganger når det er snakk om næringsutvikling i småkommuner (Cruickshank et al. 2014). Det kan dreie seg om at det er for få personer (eller stillingsressurser) til å lede og jobbe med saken, manglende kompetanse til planlegging og tilrettelegging, og lite økonomiske ressurser å sette inn. I denne studien har vi sett at småkommuner kan ha problemer med å få kapasiteten til å strekke til når det gjelder å følge opp alle samarbeidsinvitter som kommer.

Regionale samarbeid skal ideelt sett øke småkommunenes kapasitet til å drive utvikling ved de får ta del i en større pool av utviklingsressurser. Samtidig krever slike samarbeid at kommunen har tid og ressurser til å delta. Med knapp kapasitet i utgangspunktet, er dette en utfordring flere steder. Så å si alle småkommunene vi har snakket med nevner at de savner å ha folk til å drive og følge prosjekter og strategier over tid. «Navasete-pengene» som de fikk gjennom Småkommuneprogrammet var velkomne særlig fordi de kunne brukes til å utvide kapasiteten ved å kjøpe inn tjenester, eller ansette prosjektleder slik at utviklingsprosjektene fikk resultater.

I småkommuner er det ofte ordførere og rådmenn som driver utviklingen, og de har også mange andre oppgaver. I den senere tid har prosessene rundt spørsmål om kommunesammenslåing, dannelser av nye regionråd og ny fylkeskommune i Trøndelag tatt veldig mye av kommuneledernes tid. Når det i tillegg er forventninger om at de skal delta i flere regionale fora, nettverk og prosjekter, blir det mindre tid til å drive akkvisisjonsarbeid for egen kommune. Selv om en er positivt innstilt til regionalt samarbeid, så er det grenser for hva en liten kommune kan rekke over, og langt mindre ta en ledende rolle i. Det gjør at ledelsen i slike regionale samarbeid har mindre sjanse til å ligge hos småkommunene.

Denne undersøkelsen har vist at flere småkommuner nærmest føler seg forpliktet til å si ja til å være med på regionale initiativ. De vil ikke være den kommunen som stikker kjepper i hjulene for regionale utviklingstiltak, og være den som stanser finansieringsmuligheter utenfra. Det er flere som nevner at man må samarbeide for å få større del av Fylkeskommunens RUP-midler. De opplever at nabokommuner, så vel som statlige og regionale myndigheter forventer at de er med i ulike samarbeidskonstellasjoner fordi de samtidig blir betraktet som for små til å klare seg alene. De ser at utviklingen går i retning av at det ikke nytter å stå alene om et tiltak dersom en ønsker støtte fra fylke og stat. Antakeligvis sier mange småkommuner ja til mer enn de har kapasitet til å håndtere – og dermed kan resultatene bli deretter.

I noen småkommuner er det hyppige utskiftninger blant de som driver med planlegging og næringsutvikling. Det kan føre til at viktig lærdom fra tidligere prosjekter og prosesser går tapt, og også til at samarbeidspartnere med mer stabil bemanning og ledelse blir lei av å drive opplæring i lokal og regional samtidshistorie. Kapasitetsskranke virker også til at det kan bli knapt med tid til å implementere erfaringer fra tidligere samarbeid. I Midt-Troms har ledelsen innført rutiner for at kommuneorganisasjonen får langvarige effekter av erfaringer som genereres.

Flaskehals på regionalt samarbeidsnivå: Går smådriftsfordelene tapt?

Samarbeidskonstellasjonene er organisert på mange ulike måter, og hver av småkommunene er involvert i flere typer. Vi har samkommune, regionråd, partnerskap, interkommunale selskap og diverse andre, gjerne prosjektbaserte samarbeidskonstellasjoner. Selve organisasjonsformen, og særlig makt og ansvarsfordelingen opp mot demokratispørsmål, antar vi kan ha virkning på hva slags nytte småkommunene har av å være med i samarbeidet. Det ligger imidlertid utenfor rammen av dette prosjektet å gå i dybden på dette spørsmålet.

Denne studien har pekt på at det er dannet flere nye grupperinger på ledelsesnivå – det er kommet inn flere sjikt i beslutningsprosessene mellom kommunen og fylke ved at det er dannet ulike ordførergrupper, rådmannsgrupper, avdelingsledergrupper og blandinger av dette. Disse gruppene er dannet med utgangspunkt i en erkjennelse av at de oppnår mer ved å stå sammen enn hver for seg når det er snakk om å nå gjennom til styringsnivåene over dem.

For småkommunens næringsutviklere og planleggere, enten de holder på med oppgaver knyttet til sin egen kommune eller de er med i et regionalt samarbeid (f.eks. om destinasjonsutvikling, bredbåndsatsing) kan dette nye nivået bety at det blir lenger vei til de som tar beslutningene. For det første kan det være vanskelig å vite hvilken gruppering en trenger å henvende seg til, og hvem som har makt til å bestemme. For det andre er jobben blitt større og sjansen for gjennomslag mindre fordi en sak kan måtte ha godkjenning i flere kommunestyre for å bli realisert. Flere har nevnt at mens en tidligere bare trengte å selge inn en ide til eget kommunestyre, må en nå selge det inn til alle kommunene i regionen. Det er flere som skal enes om å satse eller f.eks. om lokaliseringen av et utbyggingstiltak. Beslutninger tar lenger tid enn tidligere, og det å forankre et prosjekt tar lengre tid enn tidligere.

Viktig for å få utbytte av regionale samarbeid er at småkommunen ikke opplever å bli overkjørt av de store kommunene. Det kan lett skje når styrkeforhold i økonomi og utviklingskapasitet er ujevnt fordelt. I vårt utvalg av caser kan det se ut som at når regionen har en bykommune som er klart større enn de andre kommunene (Tromsø

og Mo), så er sjansene for dette større enn når bykommunen ikke er så stor slik som i Namdal og Midt-Troms. Men dette trenger ikke være knyttet til størrelse, også i Vest-Telemark der alle kommunene er små, har de ulik ressurstillgang.

Politiske uenigheter kan være en flaskehals for samarbeid. I kommunesammenslåingsprossene som har pågått har det ofte vært slik at bykommunen har vært for sammenslåing, men småkommunene rundt har vært imot. Dette berører også hva de kan samarbeide om.

I flere sammenhenger er lokale næringsfora med i styrer og i selve samarbeidskonstellasjonene. Her ser vi at småkommuner med et svakere eller mindre aktivt næringsliv stiller svakere. Viktige distriktsnæringer som jordbruk og skogbruk, som gjerne har sine egne fora, synes ikke å være representert inn i næringsnettverk. Småkommunene får dermed ikke samme drahjelp og initiativ fra sitt eget næringsliv. Samtidig har noen informanter advart mot at kontakten med lokalt næringsliv, da særlig småbedriftene, kan svekkes ved at mye av næringsutviklingskapasiteten bindes opp i samarbeidskonstellasjoner. Også dette bidrar til at bykommuner eller andre med sterk utviklingskapasitet står sterkere i samarbeidsrelasjoner.

Eksterne flaskehals

Småkommunene har den senere tiden opplevd at RUP-midlene har krympet, og signaler om at de vil få relativt mindre penger til utvikling om de ikke samarbeider regionalt. Fokus flyttes bort fra det kommunen selv ville brukt penger på, til det som oppnår konsensus hos samarbeidspartnerne i regionen.

Kommunereformen har tatt mye tid for ledere både i små og store kommuner. Flere steder har dessuten uenighet om målet med reformen og måten den gjennomføres på, ført til dårlig samarbeidsklima og hatt innvirkning på hva det kan samarbeides om.

Geografiske avstander er fortsatt en flaskehals for samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsarbeid, og hva som kan komme ut av det. Som vi ser i Vest-Telemark, er det lite interessant for Fyresdal om Vinje får flere arbeidsplasser fordi det er for langt å pendle dit uansett. Her er det ingen dominerende by som «stikker av» med samarbeidsgevinsten, men avstandene i seg selv gjør at samarbeid om næringsutvikling ikke er så attraktivt. Region Namdal er også såpass stor i utstrekning at det er nokså begrenset hva de alle sammen i praksis kan samarbeide om. Innad i regionen er det imidlertid mindre konstellasjoner, som f.eks. samkommunen Midtre Namdal der Fosnes, Namdalseid, Overhalla og Namsos har en felles

næringsutviklingselskap. Flere har nevnt at regionene som Byregionprosjektene er koplet til blir for store – eller for lite funksjonelle, og at samarbeidsprosjekt i en slik konstellasjon har lett for å bli liggende på et for generelt nivå til at det oppleves å være til gagn for småkommunene. Det er påfallende at mange av våre informanter er usikre på hva Byregionsamarbeidet går ut på. Dee understreker samtidig at Byregionprogrammet ikke er avsluttet ennå, og at kan komme konkrete resultat fra dette også.

Distrikts- og regionalpolitikken er i løpet av de siste tiårene endret fra å være mest opptatt av å støtte de minste og mest perifere kommunene til nå å konsentrere innsatsen mot utviklingen av byregioner (Angell et al. 2016). Nedleggingen av Småkommuneprogrammet og opprettelsen av Byregionprogrammet kan stå som eksempler på dette – selv om de begge er av relativt ny dato. Tankegangen om at byen skal fungere som et attraksjonscenter, og motor for regionen, har gode vilkår i nasjonal politikk – og også innenfor EU-systemet¹⁰. Kritikere av disse utviklingsmodellene mener at de marginaliserer rurale områder og bygger opp under utdaterte ideer om at vekstimpulser oppstår i byene og spres til omland og utkant. De bygger opp under tanken om at det er et naturlig hierarki i blant kommunene der byene rangerer på toppen og har en naturlig lederrolle (Brown and Shucksmith 2017). Det understrekes i flere sammenhenger at den norske befolkningen blir stadig mer urban, flere foretrekker å bo i by – noe som er lett å finne støtte for i befolkningsstatistikken. Ideene til Richard Florida har vært populære både i små og store kommuner, og har sammen med nasjonale forventinger til kommunal og regional planlegging, legitimert en satsing på bysentrum om på at byen bør styrkes til beste for regionen rundt. Disse trendene oppleves og håndteres ulikt av småkommunene vi har studert her.

I Vest-Telemark har de høy bevissthet rundt at det ikke er noen by i regionen. Informantene framstiller regionen som sammensatt av kommuner som er like, og at de må stå sammen mot sentraliseringskreftene. I byregionprogrammet går de inn for å styrke sin polysentriske struktur, og vil opprette en motor i form av en næringshage i hvert kommunesenter. De vil vise at de kan få til næringsutvikling med utgangspunkt i lokale krefter, og venter ikke på at en by i nærheten skal skaffe arbeidsplasser for dem. Selv om kommunene i regionen har nokså like utfordringer, og står sammen om en rekke regionalpolitiske uttalelser, så synes den rådende tankegangen å være at næringsutvikling er et felt det ikke har så mye for seg å samarbeide om – hovedsakelig fordi avstandene mellom befolkningskonsentrasjonene er så lange at det i realiteten blir nullsumskonkurranse

¹⁰ For eksempel tydelig i European Spatial Development Perspective (ESDP).

mellom dem. De står i midlertid sammen der de ser at de vinner på det utad, gjerne på mer generelle formål som å styrke felles identitet.

I andre regioner vi har studert her – med utgangspunkt i småkommunene – spiller også hierarkiske forståelser av by-land og sentralitet inn. I regionene der byen er betydelig større enn småkommunen, slik som i Rana- og Tromsøregionen, så kan det se ut til at byen ser på seg selv som en motor som de andre kommunene må henge seg på om de skal være med på utviklingen. I Namdal og Midt-Troms der regionsenterbyene er små, kan det se ut som at det er en gjensidig forståelse mellom småkommune og regionsenteret, der småkommunene ser at den lokale byen står i en konkurransesituasjon til andre byer i området og må støttes opp om, samtidig som byene selv ser at de er avhengig av støtte fra sitt omland. Denne undersøkelsen har imidlertid ikke vært omfattende nok til å gå i dybden på disse spørsmålene.

Forhold som fremmer nytten av samarbeid om næringsutvikling

Gjennom case-studiene ser vi at i samarbeidskonstellasjoner der alle kommunene deltar på lik linje fremmer samarbeidet. Det er ikke gunstig at den største kommunen setter dagsorden for de små, slik det har vært eksempler på gjennom noen Byregionprosjekter. Når kommunene opplever at de har en stemme hver uansett om de er små eller store, blir samarbeidet opplevd som gunstig.

Å ha lang erfaring for samarbeid med de samme kommunene og i de samme fora er gunstig. Kontinuitet i ledelsen og blant andre som deltar er også gunstig. I tillegg kommer god personkjemi inn som en fremmer. Det er en fordel å ha vellykkede fellesprosjekter bak seg, slik at gevinstene av samarbeid er tydelige.

Faglige samarbeid mellom næringsansvarlige fra flere kommuner oppleves som nyttig fordi de som deltar opplever faglig fellesskap og at de kan lære av hverandre. Vi har sett at regionale næringsplaner kan være et resultat av slike samarbeid.

Det fremmer nytten når den regionale enheten oppleves som hensiktsmessig for det det samarbeides om. Når kommunene utgjør en felles arbeidsmarkedsregion, er det lettere å se at samarbeid som fører til en styrking av arbeidsmarkedet i en kommune, kan ha nytte for den andre. Det samme kan være tilfelle når det samarbeides langs en næringskjede, slik som i skogpådrieverprosjektet i Region Namdal – der mange av kommunene er råstoffleverandører, og noen har store mottaksbedrifter.

Når den felles nytten av samarbeid er åpenbar – og der det ikke er naturlig å konkurrere kommunene seg imellom går samarbeidet greit. Det kan gjelde regional flyplass, der det er åpenbart at de ikke kan ha en hver, og andre større infrastrukturtiltak.

3.3 Kommunenes konkrete resultater av samarbeidet for næringsutvikling og eget utviklingsarbeid

Dette utvalget av småkommuner viser at det er variasjon i samarbeidskonstellasjoner og regionalgeografisk kontekst. Det er også stor variasjon i hva slags næringsliv som er i disse kommunene og likeledes hva slags organisering næringslivet har. Det er ikke slik at små kommuner nødvendigvis har småskala næringsliv som er «avhengig» av kommunens «hjelp» for å drive bedriften.

Variasjon i næringslivet og variasjon i organisering

Selv om vi har studert små kommuner er næringslivet i disse kommunene svært forskjellig. Det er forskjeller i hvilke næringer og bransjer som dominerer mellom de ulike kommunene. Innad i kommunene kan det også være betydelige forskjeller ved at noen kommuner har en eller to dominerede bedrifter mens det øvrige næringslivet er småbedrifter, mens andre har gjennomgående småbedrifter og småskala næringsliv. Bedriftene kan også være organisert forskjellig med hensyn på om det er selvstendige bedrifter eller om de er filialer, knyttet til konsern, kjeder m.v. Hva som er bedriftens marked spiller også inn. Om bedriften har sitt marked lokalt eller globalt kan være relevant for interessen og nytten av regionalt samarbeid. Likeledes i hvilken grad bedriften har vekstambisjoner eller ikke. Med en så stor variasjon kan det også være at bedrifter har motstridende interesser, slik at en bedrifts aktiviteter og utvidelser har negativ påvirkning på andre bedrifters interesser (Angell et al 2015).

Det er videre stor variasjon i hvilken grad bedriftene inngår i næringsorganisering. Det kan være lokale næringsforeninger i kommunene, bransjeforeninger i kommunen eller for et større omland, eller deltakelse i næringsorganisasjoner (Norges Fiskarlag, Norges bondelag, NHO). Ofte kan det være skjevheter i hvilke bedrifter som inngår i denne typen organisering også, da vil kommunen miste noen stemmer om de primært begrenser kontakten med slike foreninger eller nærings(livs)organisasjoner. Det kan også være at bedrifter er knyttet til større regionale satsinger som klynger, arenaprogram osv. Bedriftenes interesse for kontakt med myndighetene spiller inn.

Med så stor variasjon i lokalt næringsliv vil kommunen måtte forholde seg til en rekke ulike interesser fra ulike bedrifter, de samme bedriftene vil også ha ulik interesse for regionalt samarbeid. Mellom kommunene er det også stor variasjon i tradisjon og kultur om hva slags samhandling det er mellom kommunen og

næringslivet. Her vil det også helt sikkert kunne være ulike oppfatninger mellom kommunen og (ulike deler av) næringslivet.

Moen (2011) viser at nesten 70 prosent av bedriftslederne i hans undersøkelse mener at det er svært viktig at kommunene er aktiv i næringsutvikling, og indikerer at kommunenes næringspolitikk er viktigere for bedriftsledere i små kommuner enn i store kommuner. Videre er mange bedriftsledere i Moens undersøkelse kritiske til at kommunene legger godt til rette for næringslivet. Et viktig funn fra denne undersøkelsen er at det ser ut for å være forskjellig oppfatning mellom bedriftsinformantene og kommuneinformantene om kommunens innsats for næringslivet. Kommuneinformantene er generelt positive og mener de legger godt til rette for næringslivet mens bedriftsinformantene er langt mer kritisk til kommunens innsats.

En kommune må altså ta en rekke ulike hensyn når de skal arbeide med næringsutvikling.

Lurøy er et godt eksempel på en liten periferikommune som har varierte bedrifter, de har noen store og aktive bedrifter, som skaper verdier i milliard-klassen (innen oppdrett). Overfor slike bedrifter kan kommunen bli «for liten». Et sterkt næringsliv finner gjerne sine samarbeidspartnere utenfor kommunen, gjerne knyttet til en næringsklynge. F.eks. kan industrimiljøet i Mo i Rana mer relevant for disse Lurøybedriftene enn kommunenes samarbeid om næringsutvikling. De virkemidlene kommunen rår over som er viktig for slike store oppdrettsbedrifter er i første rekke infrastruktur (bredbånd, fergeruter, veier) og reguleringsplaner, slik at de får tilgang til areal. Også tilgang til areal i nabokommuner kan være aktuelt. Samtidig har Lurøy en betydelig andel bønder og fiskere, disse vil ha helt andre behov for støtte fra kommunen og andre behov i regionalt næringssamarbeid. F.eks. vil kommunale veger være viktig for en del bønder. Lurøy har også flere fond, og dit søker småbedriftene om støtte.

Når det gjelder regionalt samarbeid understreker informanter fra Lurøy kommune at samarbeidet mot Mo i Rana er viktig for deler av næringslivet, og ofte finner Lurøy felles interesser med Rana f.eks. om å få utbedret vegen (Fv 12). Ny flyplass som gjør det mulig å få direkteiser fra Helgeland og videre er i følge en informant kanskje viktigere for Lurøy enn for Rana ettersom de allerede har en tidkrevende innreise til flyplassen. Dette har både med nærings sammensetning og geografi å gjøre. For de mindre bedriftene som Lurøy også har, f.eks. bønder og fiskere, framholder informanter fra kommunen at kommunens egne virkemidler og arbeid med næringsutvikling vil være viktigere enn det arbeidet som skjer innenfor det regionale samarbeidet. Næringslivet vil ha nytte av regionalt samarbeid for å få forbedret

infrastrukturen. Næringslivet i Lurøy har nytte av de tilbudene Mo i Rana har innen service, kultur og utdanning.

Fra Vest-Telemark var det forskjellige syn på hvor viktig samarbeidet i regionen har vært for å få etablert næringshager i alle kommuner. Noen mente at samarbeidet var sentralt for å få dette til, mens en informant mente at de hadde greid hele oppbyggingen av næringshagen alene. Når det er så ulike syn kan det også skyldes at forskjellige kommuner har opplevd dette forskjellig og på ulike tidspunkt. Om noen kommuner går foran kan de andre kommunene høste lærdom fra dem og slik sett ha nytte av regionalt samarbeid, som de som gikk først ikke fikk.

Gjennom undersøkelsen er det kommet fram at noen av informantene er skeptiske til om regionalt samarbeid gir konkrete resultater i form av bedriftsetableringer. De mener at det brukes for mange ressurser på å etablere nettverk og fora – der det bare prates. Arbeid omkring strategier og koordinering er ikke nødvendigvis like synlig sett utenfra som nye arbeidsplasser og liknende. Noen tar til orde for at ressursene bør gå mer direkte til virksomheter og utviklingselskap.

«Ytre fiende» forener

Dersom det er lokalisering av bedrift(er) hvor flere kommuner i et regionalt samarbeid er aktuelle oppstår det lett intern konkurranse. Det gjør ofte regionalt samarbeid vanskeligere. Midt-Troms viste til et godt eksempel på samarbeid der kommunene i fellesskap gav tilbakemelding om flere mulige lokaliseringer i flere kommuner til en enkeltbedrift som forhørte seg om mulig lokalisering. Tenkingen var at etableringen var stor (200 arbeidsplasser) og ville uansett komme hele regionen til gode. Samtidig er det eksempler på at om kommunene kan samles mot en «ytre fiende» der de konkurrerer med andre regioner i landet, gjerne Oslo eller storbyen, vil det være lettere å enes regionalt.

Det kan se ut til at småkommunene har nytte av den type regionalt utviklingsarbeid som går på å fremme regionen utad. Mye av samarbeidet på dette feltet er motivert ut fra arbeidet med å bli sett utenfra – bli sett av fylke og stat særlig i forbindelse med infrastrukturtiltak, bli sett av næringslivsaktører og av potensielle innbyggere med tanke på etableringer. Når det kommer til mer konkrete tiltak, som innebærer investeringer og lokaliseringer viser det seg at det er langt mer problematisk å få til samarbeid som småkommunene mener de har nytte av.

Raskere gjennomslag til regioner som prioriterer i samarbeid

I flere av regionene er det eksempler på hvordan de gjennom samarbeid har lyktes med å få prioritert infrastruktur, f.eks. bygging av ny eller utbedring av veg. Når flere kommuner går sammen om å prioritere er det lettere å få gjennomslag på fylkesnivå eller nasjonalt nivå. Fra Storfjord kommune påpeker de resultatene ved å stå sammen i Nord-Tromsregionen slik at flaskehalsen på E8 er blitt. Tilsvarende eksempel gjelder Ranaregionen, der Rana og Lurøy har stått på for å få forbedringer på (FV 12). Særlig regioner med stor oppdrettsvirksomhet og store mengder laks som skal transporteres kan flaskehalsen på veg (eller ferge) forsinke transporten, og påføre bedriftene store kostnader.

Når en region står sammen virker det sterkere enn når én kommune fremmer synspunkt og det vil være lettere å få gjennomslag i fylkeskommunen, f.eks. om hurtigbåtrutetilbudet, slik det virker for at Midt-Troms har gjort ved å enes om felles prioriteringer også overfor fylkeskommunen.

Motsatt kan regional uenighet fører til at viktige infrastrukturtiltak havner langt ned på prioriteringslista, slik situasjonen har vært for ny storflyplass på Helgeland. Stortinget besluttet våren 2017 å bygge ny flyplass i Rana, der bevilgningen er satt av i siste del av perioden, etter 2024 (Meld.st. 33. (2016–17)). Helgeland har i flere tiår vært uenighet om lokalisering av ny storflyplass.

Ulike interesser – hvem skal betale og er det fellesaktiviteter?
(gratispassasjerproblemet)

Eksempelene som ble trukket fram fra våre informanter viser også svakheter ved manglende samarbeid. Et slikt eksempel er en irritasjon i Storfjord over at det kommer mange busslaster med Nordlysturister til kommunen – fra hotellene i Tromsø – uten at det er tilrettelagt infrastruktur for disse (f.eks. toaletter). Dette er organiserte turer som de lokale bedriftene får lite igjen fra. I likhet med andre turiststeder oppstår problemet med hvem som skal bekoste slik infrastruktur. Er det kommunene, busselskapene, hotellene – som gjerne er lokalisert andre steder? Stortinget har avvist turistskatt og det søkes etter andre løsninger.

Et annet lignende problem med å bekoste fellesaktivitet er fra Storfjord, der policyen til strømlinjeeier slår ulikt ut mellom en kommune som har linjenettet som går gjennom kommunen og en annen kommune som mottar strømmen. Mens bedrifter (eller andre) blir pålagt å bekoste nytt linjenett et sted, slipper de et annet sted. Dette skaper ulike rammebetingelser i kommunene.

Er kommunen (og regionalt samarbeid) viktig for bedriftene?

Fokus i denne studien er småkommunene og deres regionale samarbeid om næringsutvikling. Det gjør at vi ikke har sett noe på hvordan bedriftene opplever kommunenes arbeid med næringsutvikling. Hvor mye av slikt arbeid bør kommunene bry seg om? Det kan være et politisk spørsmål.

Den nasjonale nærings- og innovasjonspolitikken trekker ikke inn kommunene. Det tiårige VRI-programmet (2006–2016) som Norges Forskningsråd gjennomførte hadde en eller flere fylkeskommuner som samarbeidspart, i tillegg til FoU-institusjoner og bedrifter. VRI-programmet var delt over tre perioder (VRI I, II og III) med egne søknadsløp, og besto av to hoveddeler der den ene var regionale samhandlingsprosjekt og det andre var innovasjonsforskning.¹¹ Hensikten med samhandlingsprosjektene var å sikre god kunnskapsflyt mellom bedrifter, FoU-miljø og offentlige aktører for å styrke de regionale innovasjonssystemene. Det virket ikke for at kommunene var inkludert i dette arbeidet. Etterfølgeren FORREGION trekker heller ikke inn kommunene. Dette er store programmer for innovasjon og regionalt samhandling og samarbeid om innovasjon og omstilling. I denne delen satsingen på omstilling og nyorientering av norsk næringsliv ses kommunene bort fra. Er det også slik at bedriftene som bryr seg om kommunal næringsutvikling i første rekke er småbedrifter? Noen av virkemidlene til kommunene (f.eks. næringsfond) er jo innrettet slik at de i første er relevante for de små. Samtidig sitter kommunene med nøkkelen for å legge til rette for næringer med hensyn til arealbruk. Deres planarbeid vil være avgjørende for å få næringsetableringer.

¹¹ Kilde: https://www.forskningsradet.no/prognett-vri/Om_Programmet/1224529235268 Lesedato 21.12.2017

4 Oppsummerende betraktninger

I dette kapitlet oppsummerer vi noen funn fra studien. Undersøkelsen har ikke vært omfattende nok til at vi kan komme med generaliseringer eller helt klare konklusjoner rundt hvilken nytte småkommuner har av regionalt samarbeid. Den har imidlertid vært stor nok til at vi kan peke på forhold som kan ha betydning for nytten, og som kan være verd å studere nærmere.

4.1 Stor variasjon og brede samarbeid

Småkommunene er med i mange ulike regionale samarbeid om «næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling». Samtidig er det ikke bare på dette feltet kommunene i en region samarbeider. Hvem – hvilke aktører – som er med i de ulike samarbeidene kan også variere. Alt dette gjør til sammen at det er vanskelig å få oversikt over hvilke samarbeid småkommunene deltar i. Undersøkelsen har avdekket at selv de som er involvert i arbeidet med næringsutvikling i småkommunene ikke nødvendigvis har oversikt over alt – i alle fall ikke på stående fot i en intervjusituasjon. Dette gjelder særlig der man ser næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling som to sider av samme sak, og derfor inkluderer mesteparten av det kommunen jobber med under paraplyen «næringsretta samfunnsutvikling». Vi har supplert med opplysninger fra nettsider og årsmeldinger, men nettstedet er organisert på ulike vis og ikke alle er oppdatert, noen ganger er det vanskelig å få oversikt over hvilke prosjekter som hører hjemme hvor, og hvilke kommuner og andre aktører som er med. Poenget er ikke å påstå at kommunene ikke holder orden i sakene, – hadde vi snakket med prosjektledere osv. så hadde det nok latt seg gjøre å nøste opp. Poenget er at dette først og fremst sier noe om omfanget av ulike samarbeidskonstellasjoner småkommunene er med i, det er ofte mange.

Regionråd er en vanlig ramme rundt samarbeidsprosjekter, og er sentrale i denne undersøkelsen fordi de fleste av Byregionprosjektene har sin forankring regionråd. Det er ordførere som sitter i regionrådene, sammen med rådmenn som har møte- og talerett. Regionrådene blir opplevd som nyttige av de som sitter der, de samarbeider om felles uttalelser og innspill til fylke og stat. De opplever at de blir hørt når de står sammen, og det gjelder særlig når det er snakk om infrastrukturtiltak. I tillegg er regionrådene en ramme for en rekke prosjekter som i stor grad på en eller annen måte handler om markedsføring av regionen, utvikling av nettverk og møtearenaer, kommunereform og deltakelse i byregionprogrammet. Kommunereformen har tatt mye av regionrådenes kapasitet de siste årene. Byregionprosjektene er det

overraskende få av våre informanter som kjenner innholdet i. Kritikerne framholder at den næringsutviklinga regionrådene, og byregionprogrammet i særdeleshet, bidrar med er «bare prat», og at en hadde fått mer igjen for pengene om de hadde vært satt rett inn i utviklingsselskap, næringshager og liknende. Det er blitt framholdt at småkommunenes direkte kontakt med fylkeskommunen rundt konkrete utviklingsprosjekt også er mer matnyttig enn de regionale nettverkssamarbeidene. Mot dette står at de som sitter i regionrådene opplever at utviklingskapasiteten og gjennomslagskraften utad øker.

Regionrådet har gjerne administrative undergrupper, f.eks. næringskollegier der de næringsansvarlig i regionen møtes. De av småkommunene som deltar i slike opplever det som nyttig fordi de får et fagmiljø å diskutere saker med. De lærer av hverandre. En typisk oppgave har vært å lage regionale næringsplaner sammen, som kommunene deretter inviteres til å forholde seg til i sine kommunale næringsplaner. Vi har fått inntrykk av at de regionale næringskollegiene gjerne vil samarbeide mer på tvers av kommunegrenser, men at kommunepolitikere er tilbakeholdne med å gi samtykke til tiltak der det ikke er sikkert at resultatet kommer egen kommunes innbyggere til nytte.

4.2 Regionalt samarbeid binder kapasitet

«Næringsavdelinga, det er jeg» sa en av informantene våre. Det illustrerer godt at småkommuner har begrenset kapasitet til å drive næringsutvikling. I tillegg til «næringsavdelingen» som i våre casekommuner som regel består av en person (og ikke alltid i 100 % stilling), er gjerne rådmann og ordfører involvert i dette arbeidet. Med dette utgangspunktet er det begrenset hvor mange regionale samarbeid en liten kommune kan ha kapasitet til å være med i – for det tar naturligvis tid å delta på fellesarenaer for å diskutere strategier og legge planer. Flere av våre informanter har uttrykt at de ikke har kapasitet til å være med på alle samarbeidshenvendelser de får, og at det krever mot å si nei. De opplever forventinger fra stat, fylkeskommune, nabokommuner og eget næringsliv om at de deltar i regionale samarbeid, og de kvir seg for å stå utenfor – blant annet fordi de ikke ønsker å være den kommunen som ødelegger for naboene. Fylkeskommunene har signalisert nedgang i regionale utviklingsmidler (RUP), og gir etter det vi forstår relativt mer til regionråd eller andre regionale samarbeid enn til enkeltkommuner. Småkommunene har erfaring som tilsier at prosjekter som involverer mer enn en kommune får lettere gjennomslag og støtte. I Trøndelag er sammenslåing av fylkeskommunene en direkte årsak til dannelse av Region Namdal; de oppfatter at det er strategisk lurt å stå sammen når de får så mange nye kommuner å konkurrere mot. Kommunereformen har også bidratt sterkt til tanken om at det er store enheter som er framtida, og at de som

ikke slår seg sammen i alle fall må samarbeide tettere. Byregionprogrammet er et eksempel på at regionalt samarbeid er det som må til for å utløse midler fra staten. Flere småkommuner hadde foretrukket å få øremerkede midler slik som i småkommuneprogrammet – for det ga dem mulighet til å kjøpe seg kapasitet til å drive og lede utviklingsprosjekter. Byregionprosjektene finansierer prosjektleder, men den enkelte kommune blir ikke tilført ressurser til å håndtere samarbeidet fra deres side. Videre kan næringslivet i småkommunene være en pådriver for regionalt samarbeid. «Næringslivet bryr seg ikke om kommunegrenser, det er opptatt av rammebetingelser» ble understreket flere steder. Næringslivet kan også ha stor nytte av samarbeid med (utviklings)miljø i andre kommuner, slik som for eksempel næringslivet i Lurøy gjerne samarbeid med industrimiljøet i Mo i Rana. Slik sett kan næringslivet gå foran i samarbeid. Det er viktig å huske på at næringslivet i småkommunene er forskjellig, og at de vil ha ulike behov for eller ønsker om å være med på kommunens arenaer. Ofte er imidlertid næringslivet i småkommuner mer begrenset i omfang enn i større kommuner, og består ofte av små bedrifter som selv har kapasitetsproblemer.

Samtidig med at kommunene kan oppleve et press for å delta på ulike regionale arenaer, er det gitt inntrykk av at flere av disse samarbeidene ikke fungerer optimalt. Det kan ha sammenheng med kapasitetsskranke, men vurderingene avhenger også av hvem man spør. Det kan det se ut til at de som deltar mener det er givende å samarbeide med kollegaer i andre kommuner, men at meningene er delte om hvorvidt dette har økt egen kommunes utviklingskapasitet eller bidratt positivt til næringsutviklingen i kommunen eller regionen. Flere har nevnt at det er mer effektivt for næringsutviklingen å samarbeide direkte med Fylkeskommunen, eller andre eksterne – f.eks. utviklingsselskap, konsulenter og Innovasjon Norge.

4.3 Nye mellomledd svekker smådriftsfordelene?

Regionale samarbeid har ført til en god del nye grupperinger: rådmannsgrupper, ordførergrupper, etatsjefsgrupper og diverse blandinger av disse. De kan kalles råd, ting, styre og ledergrupper, og forum og nettverk. De nye grupperingene kan komme i flere utgaver, der i en sammenheng er det fire ordførere og i en annen så er det åtte osv. Motivasjonen bak slike grupperinger er at kommunene opplever at de får større gjennomslagskraft utad når de står samlet innad. De kan også oppleve å oppnå bedre løsninger når de utvikler strategier samlet.

Mens de nye grupperingene synes å være nyttige overfor styringsnivåene over dem, er vurderingene fra nivået under ikke like entydige. Det er nemlig blitt vanskeligere for saksbehandlere eller andre som driver næringsutvikling å vite hvor de skal

henvende seg for å få sin sak gjennom. Det er ikke lett for en utenforstående å få oversikt over hvor beslutningene tas eller hvilke ledd en må igjennom for å nå fram.

Et annet problem er at en av småkommunenes fremste fordeler, nemlig at det er kort veg mellom ide og beslutning/resultat, blir svekket på denne måten. Mens en næringsutviklingside tidligere kom til kommunens saksbehandlende førstelinjetjeneste, og deretter gikk direkte til kommunens ledelse for beslutning før den eventuelt kunne settes ut i live, kan det nå være slik at førstelinjetjenesten må bruke tid på å finne ut hvor saken skal behandles, finne en saksbehandler, og så skal det kanskje diskuteres i en rådmanns-/ordførergruppe før det kommer tilbake til kommunens kommunestyre. Og er det snakk om kommuneoverskridende prosjekt – som det jo ofte er i regionale samarbeid – så må ideen kanskje innom en administrativ gruppering og en ordførergruppe, før saken eventuelt kan tas til de kommunestyrer hvis territorium berøres av tiltaket. Det blir dermed en stor jobb å selge inn ideer. Turismesatstingene under Visit-overskriften er et eksempel på dette. I lys av dette kan man spørre om det ikke er småkommunenes smådriftsfordeler som blir redusert ved regionalt samarbeid, og ikke smådriftsulempene.

I eksempelet fra Namdal, der fire kommuner har outsourcet næringsavdelingen sin til et felles utviklingselskap lokalisert i Namsos, så vi at den daglige kontakten mellom utviklingsansvarlig og rådmann og ordfører i småkommunene har falt bort. Det kan i seg selv bidra til at veien mellom ide og beslutning blir lengre. Lokalisering av førstelinjetjenesten utenfor kommunen kan i seg selv gjøre kontakten med både med «grasrota» og med kommuneledelsen vanskeligere. Når avstandene er store, kreves det planlegging for å møtes. Det er uvisst hvor stort problem det er; det sies at folk i småkommunene uansett må inn til Namsos nå og da – og mange vil uansett henvende seg via epost eller telefon.

Kontakten mellom kommuneledelse og utviklingsavdeling i Namdalskommunene er formalisert til noen dialogmøter i løpet av året. Ut over det, er kontakten avhengig av at det er konkrete prosjekter kommuneledelsen er involvert i. Dermed avhenger kontakten også av at småkommunene generere en type prosjekter som det er relevant for ordfører/rådmann å engasjert seg i – noe som ikke nødvendigvis skjer så ofte. I dette tilfellet kan det se ut til at Namsos får større nytte av felles næringsavdeling enn hva småkommunene får, fordi det er større tilfang av større næringsutviklingsprosjekter der. Det er ikke nødvendigvis noe galt i det. Så lenge det gagnar hele regionen/samkommunen, er det nettopp dette som er poenget med regionalt samarbeid.

Det kan se ut som nye mellomsjikt svekker smådriftsfordelene en liten kommune vanligvis har. Men det trenger ikke være slik. Dette er kan være et spørsmål om

hvordan man organiserer og leder dette arbeidet. Og når det gjelder kontakt over avstand, kan det være en god del å hente på å ta i bruk videomøter og annen kommunikasjonsteknologi.

4.4 Samarbeid i funksjonelle arbeidsmarkedsregioner fungerer

Denne undersøkelsen er for liten til å generalisere og konkludere klart og tydelig om og hvordan nytten av samarbeid varierer etter regiontype. Noen funn stemmer imidlertid godt med tidligere studier og teorier om regional utvikling. Det ene er at en storbykommune kan overkjøre en småkommune, slik eksemplet med Storfjord og Tromsø illustrerer. Det andre er at samarbeid om næringsutvikling fungerer best når regionene er funksjonelle – her i betydningen at de utgjør et felles bo- og arbeidsmarked. Det synes å være enklere å samarbeide om næringsutvikling i regioner der det er lett å se at flere arbeidsplasser eller flere tjenestetilbud i en kommune kan komme innbyggerne i nabokommunen til gode. Eksempler er Namdalseid, Fosnes og Namsos og kommunene på Senja. Småkommunene i disse regionene synes å være av den oppfatning at de får mer ut av samarbeid enn ved å stå alene, selv om de også ser at bykommunen i regionen kanskje får enda mer ut av samarbeidet. De trekker også fram at (små/mellomstore) bykommunene Namsos og Lenvik (Finnsnes) er lydhøre overfor småkommunene fordi de også ser at samarbeid styrker intern utvikling og ekstern betydning. Det er nok ikke tilfeldig at disse kommunene har gått inn for å slå seg sammen.

Samtidig vil vi peke på at flere av regionene vi har studert er for store til å være funksjonelle – det skal godt gjøres at funksjonelle og administrative regioner overlapper. Namdalseid, Fosnes og Namsos er for eksempel bare tre av Region Namdals 13 kommuner. I Vest-Telemark kan kanskje Nissedal sies å ha såpass tette relasjoner med Kviteseid at de kan kalles en funksjonell enhet, men hele regionen er ikke godt nok integrert til å kalles funksjonell. Kanskje kan regionen derimot betegnes som en identitetsregion? De snakker i alle fall om den som om den er en naturlig enhet. Å oppleve felles identitet er som regel et godt utgangspunkt for samarbeid – kanskje særlig om markedsføring av regionen og felles uttalelser.

Vest-Telemark utpeker seg i denne sammenheng fordi de ikke har noen tydelig by, kommunene er omtrent like store og de interne avstandene er lange. Her sier våre informanter i småkommunene at de nok kan samarbeide om mye, men når det kommer til lokaliseringsspørsmål så blir det alltid strid. Det kommer av at avstandene er så store at de ikke nødvendigvis ser egennyttene av næringsutvikling i

nabokommunen. Fraværet av en tydelig by betyr dessuten ikke fravær av asymmetri; også små kommuner har forskjellige utgangspunkt for å bidra inn i samarbeidet.

Tilslutt vil vi påpeke at en funksjonell region kan være funksjonell med hensyn til andre ting enn arbeidsmarkedet. En kan for eksempel godt si at regionrådskonstellasjonene er funksjonelle når de fungerer som hensiktsmessige arenaer for regionale planer, f.eks. strategisk næringsplanlegging, kystsonoplanlegging, osv. Videre kan man ha et næringsarbeid i en region som følger en næringskjede, slik skogpådriverprosjektet i Region Namdal ser ut for å være et eksempel på. Namdal framstår som en funksjonell region når det gjelder å drive arbeid for å stimulere til skogeierne til effektiv produksjon slik at regionens treforedlingsindustri får god og stabil tilgang til råstoff.

Hva som utgjør en funksjonell region kan altså avhenge av det samarbeides om. Dermed blir det potensielt mange ulike regionale konstellasjoner, som i sin tur kan bidra til å spre en begrenset utviklingskapasitet utover.

4.5 Hemmere og fremmere

På bakgrunn av denne undersøkelsen kan vi oppsummere med noen forhold som hemmer og fremmer småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling.

Hemmere

1) Å si ja til mange samarbeid når kapasiteten er begrenset

De fleste småkommuner har svært begrenset kapasitet til å drive utviklingsarbeid, og disse bør derfor vurdere nøye hvilke samarbeidskonstellasjoner de er med i. Det tar tid å følge opp alle inviter til samarbeid og samordning, og sprer man innsatsen for tynt utover kan det bli det vanskeligere å oppnå resultater.

Det kan ta tid å utvikle tillit og gode samarbeidsrelasjoner, det kan også tale for at man ikke er med i for mange samarbeid.

2) Store forskjeller i utviklingskapasitet blant deltagende kommuner

Dersom det er en bykommune i samarbeidet, har denne som regel større kapasitet og flere ressurser å sette inn, og kan derfor lett innta en lederrolle i arbeidet. Kanskje er denne typen asymmetri i samarbeidet lettere å forholde seg til enn når kommunene er omtrent like store. Også blant småkommuner kan det være store

forskjeller i utviklingskapasitet, fordi noen er rikere enn andre (f.eks. kraftkommuner) og har flere ressurser å sette inn. Andre småkommuner kan ha blitt tilført ekstra midler f.eks. gjennom at de er blitt «omstillingskommuner» slik som Fyresdal i Vest-Telemark og Lierne i Region Namdal. Slike forskjeller i hva den enkelte kan bidra med, kan føre til ubalanse i maktforholdene.

3) Store forskjeller i drahjelp fra lokale samarbeidspartnere

Småkommuner får ikke nødvendigvis samme drahjelp av eget næringsliv eller andre lokale organisasjoner. Næringslivsorganisasjoner deltar ofte i regionale samarbeid. Når slike organisasjoner ikke eksisterer eller er veldig svake i småkommunen, men er sterkt representert i samarbeidskommunene, blir småkommunens næringslivsinteresser ytterligere marginalisert, og kan forsterke det at kommunen selv har begrenset utviklingskapasitet.

4) Store interne avstander og manglende integrasjon

Når avstandene er for store internt i regionen til at en kommune får praktisk nytte av tiltak i en annen kommune, er det ikke lett å få til samarbeid om konkrete tiltak som innebærer lokaliseringsspørsmål.

Når avstander er kombinert med aversjon mot bruk av f.eks. videomøter, blir det verre.

5) Uoversiktlig beslutningsstruktur på grunn av nye mellomsjikt

Samarbeid på tvers av kommunegrenser har medført at en rekke nye grupperinger er oppstått: ordførergrupper, rådmannsgrupper, etatsjefsgrupper og kombinasjoner av disse. Dette har blitt et mellomledd som gjør det lett å miste oversikten over hvor beslutningene tas.

På denne måten kan det ta lenger tid å komme fra ide til beslutning. Det gjelder særlig når en sak må opp til behandling i flere kommunestyrer. Saksbehandlere kan måtte bruke mye tid på å selge inn ideer/prosjekt til flere kommunestyrer.

6) Avstand fra «grasrota» kan bli stor

Fokus på større utviklingsprosjekt på regionalt nivå, kan gå ut over oppmerksomheten overfor småskalaprojekt på lokalt nivå. Kapasiteten til å drive mobiliseringsarbeid og et lavterskeltilbud mht. etablerere, kan svekkes når et felles utviklingsselskap framstår som profesjonalsert og lokalisert i en annen kommune.

7) Konsensuskrav i regionen kan hemme egne interesser

Det kan virke hemmende at den kommunen som er minst innstilt på et fellestiltak, kan velte hele saken.

I det nyetablerte regionrådet Region Namdal kan inntil to kommuner være uenige i felles uttalelser fra regionrådet.

8) Kommunereformen har tatt mye tid og virket forstyrrende på samarbeidsklima

Den pågående kommunereformen har vært hemmende dels fordi ordførere og rådmenn har bundet opp mye tid på prosesser i tilknytning til dette, og dermed har hatt mindre anledning til å drive utadrettet nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. I tillegg kan det være interne uenigheter i regionen om kommunesammenslåing som har konsekvenser for samarbeidsklima. Uavhengig av dette er det eksempler på at samarbeidsprosjekt har stoppet opp i påvente av avklaringer om framtidens kommunestruktur.

9) En følelse av plikt og avmakt

Det kan være hemmende for samarbeid når kommunen føler seg forpliktet til å delta i samarbeid. Kommunen kan føle en mild tvang til å delta i samarbeid, fordi de ikke vil være den kommunen som ødelegger for regionens samlede innsats. De ser også en endring i politikk fra stat og fylkeskommune som går i retning av at kommunene må samarbeide for å få utviklingsmidler og gjennomslag for saker. Samtidig har de begrenset med kapasitet, og vil kanskje prioritere saker som er mer åpenbart til nytte for egen kommune (på kort sikt i alle fall).

Faktorer som fremmer nytten

1) Samarbeid på fagnivå

Vi ser at samarbeidsfora bestående av fagpersoner; f.eks. planleggere og næringsutviklere oppleves som positive for de som deltar, fordi det utvider fagmiljøet. Det styrker kapasitet og kompetanse. Det har også virkning på samarbeidet mer generelt ved at de f.eks. kan utvikle regionale næringsplaner som kommunene i regionen forholder seg til.

2) Deltakelse fra Fylkeskommunen og andre eksterne

Flere småkommuner framhever at fylkeskommunen er viktigere for næringsretta arbeid enn samarbeid med nabokommunene er. Det er fordi fylkeskommunene kan bidra med finansiering, og også med ledelse og fagkompetanse. Innovasjon Norge kan også ha denne rollen. Lokale næringshager og utviklingsselskap blir også dratt fram som nyttige samarbeidspartnere fordi de er profesjonelle på det de driver med, og kan ha bedre kontakt med enkeltbedrifter og næringslivet generelt.

3) Når gevinsten av samarbeid er åpenbar

Av og til er det åpenbart at kommunene står sterkere samlet enn hver for seg. Det gjelder f.eks. felles prioriteringer innen infrastrukturtiltak, fellers høringsuttalelser og felles markedsføring. Det kan også gjelde å utarbeide prospekt for potensielle bedriftsetableringer, der det er klart at det står mellom deres region eller andre regioner.

4) Lettere å se gevinsten når regionen er funksjonell arbeidsmarkedsregion

Innenfor felles arbeidsmarkedsregioner er det lettere å se at positiv næringsutvikling i en kommune kan ha positive virkninger for nabokommunen. Det gjelder også etablering og lokalisering av tjenester og kulturtilbud. I slike regioner kan man dessuten i noe større grad gjøre nytte av samlokaliseringsfordeler; dersom det allerede er en konsentrasjon av næringsvirksomhet er det en lokaliseringsfaktor i seg selv.

Regionen kan være funksjonell i forhold til en verdikjede. Skogpådriverprosjektet i Namdal er eksempel på det. Når flere kommuner går sammen om kystsoneplan er dette også regionalt funksjonelt.

5) Samle ressurser

Ved å samle kommunale næringsfond i en pott, samle kommunale utviklingsressurser, kan det trekke med seg ytterligere utviklingsagenter til ett felles sted. Da blir det mulig å påta seg større utviklingsoppgaver. Det gjør at den enkelte kommune kan få tilgang til en bredere kompetansepool, større kapasitet og mindre sårbarhet overfor sykdom, permisjoner ol. En større og mer profesjonalisert enhet av næringsutviklere kan framstå som en mer attraktiv samarbeidspart for større virksomheter. Det kan også bli lettere å rekruttere fagpersonell til et større fagmiljø.

6) Når kommunene har en stemme hver, uavhengig av størrelse

Det oppleves som gunstig for småkommunene når alle kommuner deltar på lik linje, og der den største kommunen er raus overfor de som er mindre.

7) Positive erfaring med samarbeid

Samarbeid utvikler seg over tid. Har man gode resultat å vise til, er det lettere å fortsette samarbeidet. Kontinuitet i ledelse og andre som deltar i samarbeidsrelasjonene er gunstig.

8) Forhold som øker utviklingskapasiteten

Den største hemskoen for å få noe ut av regionalt samarbeid om næringsutvikling er kommunens begrensede kapasitet til å delta. Alle forhold som øker utviklingskapasiteten vil være velkomne. Øremerkede midler som kan brukes til f.eks. å kjøpe prosjektledelse er noe småkommunene selv mener kan gi bedre resultat.

9) Kjøpe relaterte prosjekter samtidig - helhetstenking

I Vest-Telemark regnet de det som nyttig at de hadde to typer eksternt finansierte prosjekter gående samtidig: et med fokus på tilflyttingsarbeid og et med fokus på næringsutvikling. Disse prosjektene hadde gjensidig nytte av hverandre. Det kan være gunstig å se ressurser i sammenheng i et utviklingsløp over tid.

4.6 Avslutning: går vinninga opp i spinninga?

Denne studien har vist at det er grunn til å stille spørsmål om småkommunene virkelig får utvidet utviklingskapasiteten sin ved å samarbeide med nabokommuner. Det er ressurskrevende å delta i samarbeidskonstellasjoner, og derfor kan slike samarbeid potensielt bidra til at småkommuner med lav utviklingskapasitet kommer relativt dårligere ut enn de ville gjort ved å stå alene – i den grad samarbeid fortrenger kommuneinternt arbeid. De vil også kunne komme dårligere ut av samarbeidet enn kommuner med større utviklingskapasitet. På spørsmål om hva som vil styrke utviklingskapasiteten i småkommunene, svarer informantene at øremerkede tilskudd som kan brukes til å lede prosjekter og følge opp tiltak, er det mest nyttige, – eller andre tiltak som direkte virker inn på utviklingskapasiteten. Det kan styrke lokale tiltak så vel som deltakelse i regionale samarbeid.

Vi har også påpekt at det er mange regionale samarbeidsprosjekt, og at de kan ha stor variasjon angående innhold/tema, hvem man samarbeider med og hvordan samarbeidene er organisert og ledet. Hvilken nytte småkommunene får ut av dette, i form av økt utviklingskapasitet eller bedre vilkår for næringsvirksomhet, vil derfor kunne variere betydelig. Vi tror at mange av de hemmerne vi har pekt på ovenfor, kan reduseres over tid ved bedre organisering og etter hvert som kommunene får mer erfaring med denne måten å jobbe med næringsutvikling på. Men foreløpig er det grunn til å spørre om småkommunene får redusert smådriftsulempene ved å samarbeide regionalt – og ikke minst om også smådriftsfordelene blir svekket ved samarbeid.

Fokuset på samarbeid med kommunene i regionen kan dessuten skygge for at det kan være nyttig å *styrke relasjonene ut av regionen*. Småkommunene har understreket at samarbeid opp mot fylkeskommune og Innovasjon Norge har mer for seg enn samarbeid med nabokommune, først og fremst fordi de kan gi økonomisk støtte. Samtidig kan næringslivet i småkommunene være mer interessert i nærings- og innovasjonsarbeid som drives nasjonalt – men her varierer det mye etter hva slags næringsliv småkommunene har. Småkommuner kan ha «stort» næringsliv.

Kommunenes virkemidler for å drive næringsutvikling omfatter tildelinger fra næringsfond, og er i første rekke tilpasset små bedrifter. En annen viktig del av kommunenes arbeid med næringsutvikling er å tilrettelegge for næringsareal gjennom planarbeid. Dette er relevant for all slags næringsliv som trenger en lokalisering, både små og store bedrifter. Dette virkemidlet styrer kommunen selv i sitt planarbeid og gjør dem til en viktig aktør for næringsutvikling. Kommunene er likevel ikke påkoplede det viktige strategiske arbeidet med innovasjon og omstilling som skjer gjennom Forskningsrådet, og som innebærer omfattende samhandling og prosessarbeid mellom fylkeskommunen, FoU-miljø og bedrifter, fortrinnsvis bedrifter knyttet til næringer som det satses på nasjonalt og/eller regionalt. Offentlig sektor stiller med fylkeskommunene og gjerne aktører som jobber mer direkte med innovasjon, slik som SIVA, Innovasjon Norge, Universiteter og andre FoU-miljø. I mange tilfeller vil slike samhandlingskonstellasjoner framstå som mer nyttig for næringslivet i småkommunene enn kommunens samarbeid med nabokommunene.

Referanser

- Andersen, O.J. (2010) "Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke": Regional samstyring som mulighet og problem.» i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 26(1):5–29.
- Angell, E; Flo, Y. og Grimsrud, GM (2016) The Rural and Regional policy of Norway. Institutions, development features and current instruments. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Angell, E., T. Ringholm, & J. Bro. (2015) Brikker som mangler – Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse. Norut Alta rapport 2015:4
- Angell, E., M. Aure, I.Lie, T.Ringholm og V.Nygaard (2013) *Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge*, rapport Norut Alta 2013:7.
- Angell, E et al. (2012) Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene. Norut Alta rapport 2012:2
- Bjørnå, Hilde (2014) Omdømmebygging i kommunene. Hva gjør de og hva vil de? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* (4). s. 256–276.
- Brown, DL and Shucksmith, M. (2017) Reconsidering Territorial Governance to account for Enhanced Rural-Urban Interdependence in America. *The Annals of the American Academy of political and social science*. Volume: 672 issue: 1, page(s): 282–301.
- Båtevik, F.O; M.F. Giskeødegård og G.M. Grimsrud (2015) ÅLESUNDREGIONEN Integert og fragmentert? RAPPORT NR. 61 :2015
- Cruickshank, J; Vasstrøm, M; Sand, R; Sivertsen, H. og Haugum, M. (2014) *Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner*. Trøndelag Forskning og Utvikling og Agderforskning. Rapport 2014:14
- Distriktssenteret (2015) *Utviklingskapasitet. Slik kan kommunene bli bedre samfunnsutviklere*. <https://distriktssenteret.no/litteratur/nytt-laeringshefte-utviklingskapasitet/>
- Ekspertutvalget (2014) Ekspertutvalgets delrapport: Kriterier for god kommunestruktur. Mars 2014. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf
- Feiock, Richard C. (2007) «Rational choice and regional governance» *Journal of Urban Affairs*, 29 (1): 47–63.

- Flo, Y. (2015) Identitet og historie i kommunereformas tid. *Heimen* 2015; Volum 52 (4). s. 327–339.
- Frisvoll, S. og Almås, R. (2004) Kommunestruktur mellom fornuft og følelser
Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning.
Bygdeforskning.
- Grimsrud, G.M, & Aure, M. (2013) *Tilflytting for enhver pris? En studie av tilflyttingsarbeid i norske distriktskommuner*. Møreforskning, Norut, ideas2evidence. Ideas2evidence rapport 4/2013.
- Gundersen F. og D. Juvkam (2013) Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1, Oslo.
- Johansen, S; Langset, B. og Foss, O. (2015a) *Byregionprogrammets fase 1: Gjennomgang av 33 samfunnsanalyser*. NIBR-rapport: 2015:16.
- Johansen, S., Onsager, K., & Sørli, K. (2015b) Samspill og regional vekstkraft i Tromsøregionen. NIBR-rapport 2015:4, Oslo.
- Juvkam, D. (2002) Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20
- Menon (2015) Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst. MENON-PUBLIKASJON NR. 3/2015.
- Moen, S.E: (2011) Kommunen som samfunnsutvikler. Drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid. FAFFO rapport 2011:30.
- Meld. St. 33 (2016–17) Nasjonal transportplan 2018–2029.
- NORDREGIO (2006) *The role of urban areas in regional development – European and Nordic perspectives* Proceedings of the Nordic Working Group on Cities and Regions NORDREGIO 2006.
- Kobro, L.; Knut Vareide og Morten Hatling (2012) Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner. Telemarksforskning. Rapport 303.
- Olsen, G.M; Dvergsdal, G; Grimsrud, G.M (2011) *Regionale aktører sitt arbeid med bygde- og lokalsamfunnsutvikling på Vestlandet*. Rapport nr: 20. Møreforskning Volda.
- Oxford Research (2014) Kommunalt samarbeid på næringsfeltet. Aase Marthe J. Horigmo, Harald Furre, Jon P- Knudsen, Katrine Skrunes og Marthe R. Ervik.
- Ringholm, T., N. Aarsæther, V. Nygaard og P. Selle (2009) Kommunen som samfunnsutvikler, Rapport 8/2009, Tromsø: Norut Tromsø.
- Rokkan, S. (1987) *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Schmidt, L., et.al (2011) Livskraftige kystsamfunn. Steds- og næringsutvikling i Lurøy kommune, med hovedvekt på Lovund. NIBR-rapport 2011:30, Oslo.

Storvoll, R. et.al (2015) *By og land – hand i hand. Samfunnsanalyse. Byregionen Finnsnes – samspill mellom by og bygd.* Dyrøyseminaret.

Telemarksforskning (2016) *Regional analyse for Vest-Telemark 2016.*

Vareide, K. og H. N. Storm (2012) *Attraktivitetsbarometeret 2011*, TF-notat nr 12/2012.