

**RAPPORT
2015:4**

BRIKKER SOM MANGLER

**- Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og
kommunestørrelse**



Elisabeth Angell, Toril Ringholm og Jørgen Bro

Tittel: **Brikker som mangler - Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse**

Forfattere: Elisabeth Angell, Toril Ringholm og Jørgen Bro

Norut Alta RAPPORT: 2015:4

ISBN: 978-82-7571-250-7

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Elisabeth Angell

Oppsummering: Denne studien tar for seg hva kommunestørrelse betyr for kommunenes arbeid med næringsrettet utviklingsarbeid. Rapporten er tredelt. I første del gjennomgås tilgjengelig litteratur. Overraskende få studier gir gode holdepunkter for å konkludere om hvilken betydning kommunestørrelse har for kommunenes arbeid med nærings- og samfunnsutvikling. Variasjoner mellom kommuner av samme størrelse er like store som mellom kommuner av ulike størrelse. Store kommuner bruker i litt større grad enn små kommuner kommuneplanens samfunnsdel, mens periferikommuner i større grad enn sentrumskommuner har strategisk næringsplan. I andre del ser vi at andre offentlige aktører med virkemidler innen næringsutvikling og innovasjon (Fylkeskommunene, IN, SIVA, Fylkesmannen, Forskningsrådet og Sametinget) også har sine egne beslutningssystemer. Kommunene inkluderes ikke systematisk i disse og deres satsinger synes å «svinge utenom» kommunene. Kommunene har et generelt ansvar for næringsutvikling og verdiskaping, og utfører i dag både strategisk tilretteleggende oppgaver og har virkemidler overfor enkeltbedrifter/næringsklynger. Om kommunene skal få økte oppgaver er det nødvendig med en helhetlig gjennomgang av oppgavene overfor de øvrige virkemiddelaktørene, slik at det blir klargjort hvem som skal utføre hvilke oppgaver. I tredje del drøftes viktige dimensjoner i vurderingen av hvordan kommunenes næringsretta samfunnsutvikling kan innrettes ved større kommuner.

Emneord: Kommunal næringsutvikling, samfunnsutvikling, kommunereform, regionale virkemiddelaktører

Dato: Alta, september 2015

Forsidebilde: Charles Hamm/Wikimedia Commons

Utgiver: Norut Alta AS, Kunnskapsparken, Markedsgata 3, 9506 ALTA
Telefon: 78457100
Epost: post@finnmark.norut.no
www.norut.no/alta

Forord

I denne rapporten har vi sett på kommunens arbeid med samfunns- og næringsutvikling og betydningen av kommunestørrelse. Rapporten er tredelt. Første del består av en litteraturgjennomgang mens det i andre del er sett på kommunenes roller overfor andre virkemiddelaktører innenfor regional utvikling og innovasjon i tredje del drøftes viktige dimensjoner i avveiningen om hvordan kommunenes næringsutviklingsarbeid kan ivaretas etter en kommunereform som gir større kommuner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er oppdragsgiver for studien og Ole Magnus Aurdal har vært vår kontaktperson i departementet. Det er opprettet en referansegruppe til prosjektet som har hatt to møter med følgende sammensetning: Ole Magnus Aurdal, Christine Hjortland, Ingrid Thorsen Norland, Sissel Ferstad, fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Aud-Sissel Meringdal fra Landbruks- og matdepartementet, Bjørn Eggen Hermansen og Reidun Kristina Malvik fra Nærings- og fiskeridepartementet. Vi takker for gode og konstruktive innspill.

Professor Nils Aarsæther og professor Håvard Teigen har vært ressurspersoner knyttet til prosjektet bl.a. gjennom en workshop, som diskusjonspartnere og de har gitt verdifulle kommentarer til et utkast til denne rapporten.

Seniorforsker Elisabeth Angell har vært prosjektleder, i tillegg har seniorforskerne Toril Ringholm og Jørgen Bro arbeidet med dette prosjektet. Ingen av våre gode hjelpere kan lastes for innholdet i rapporten, det er ene og alene forfatterens ansvar.

Arbeidet er gjennomført i perioden mars til september 2015.

Alta, september 2015

Målfrid Baik
Adm. direktør

Innhold

FORORD	5
INNHold	7
SAMMENDRAG	1
SUMMERY	4
1 INNLEDNING	3
2 ANALYTISK UTGANGSPUNKT	6
2.1 EN SAMMENSATT UTVIKLERROLLE	6
2.2 NÆRINGS- OG SAMFUNNSUTVIKLING	7
2.3 VEKTLEGGING AV NÆRINGSLIVETS BEHOV	8
2.4 KOMMUNESTØRRELSE OG URBANE-RURALE UTVIKLINGSMODELLER.....	8
2.5 ROBUSTHET – ET EMPIRISK SPØRSMÅL	9
3 METODE	10
4 LITTERATURGJENNOMGANG- NÆRINGSRETTET SAMFUNNSUTVIKLING OG KOMMUNESTØRRELSE	11
4.1 OPPGAVER I KOMMUNENES NÆRINGSRETTA SAMFUNNSUTVIKLING.....	11
4.2 KOMMUNENES FAGLIGE OG POLITISKE KOMPETANSE OG KAPASITET	14
4.3 ORGANISERING AV ARBEIDET.....	16
4.3.1 <i>Mangfold i måter å organisere på</i>	17
4.3.2 <i>Ordfører og rådmann som nøkkelaktør</i>	18
4.3.3 <i>Organisasjonsform underordnet betydning?</i>	19
4.4 SAMARBEIDSPARTNERE.....	20
4.4.1 <i>Næringslivet viktig samarbeidspartner</i>	20
4.4.2 <i>En rekke andre samarbeidspartnere</i>	21
4.4.3 <i>Økning i formalisert samarbeid</i>	22
4.5 KOMMUNENES ØKONOMISKE RESSURSER OG ANDRE VIRKEMIDLER I NÆRINGSRETTET SAMFUNNSUTVIKLING	23
4.5.1 <i>Planlegging</i>	23
4.5.2 <i>Variasjon i virkemiddelbruk</i>	24
4.5.3 <i>Kommunale næringsfond</i>	24
4.5.4 <i>Ulike statlige program for næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling</i>	25
4.5.5 <i>Eiendomsskatt</i>	25
4.6 NÆRINGSLIVET OG KOMMUNENE	26
4.7 OPPSUMMERING	29
5 ROLLER OG VIRKEMIDLER I ARBEIDET MED NÆRINGSUTVIKLING	33
5.1 VIRKEMIDLER OG ROLLER FOR ANDRE AKTØRER ENN KOMMUNENE	33
5.1.1 <i>Fylkeskommunene</i>	33
5.1.2 <i>Innovasjon Norge</i>	34
5.1.3 <i>Fylkesmannen</i>	35
5.1.4 <i>SIVA</i>	36
5.1.5 <i>Norges forskningsråd (NFR)</i>	38
5.1.6 <i>Sametinget</i>	39
5.2 ROLLEFORDELING MELLOM KOMMUNENE OG ANDRE AKTØRER	39

5.2.1	<i>Kommunens roller i strategiske og tilretteleggende oppgaver for nærings- og samfunnsutvikling?</i>	40
5.2.2	<i>Kommunens roller for virkemidler til enkeltbedrifter/næringsklynger.</i>	42
5.3	SUKSESSRIKE KOMMUNER.....	44
5.4	AVSLUTNING.....	44
6	NÆRINGSRETTET SAMFUNNSUTVIKLING I STØRRE KOMMUNER.....	46
6.1	HVA SLAGS STORKOMMUNER DANNES?	46
6.2	ROMLIGE/ØKONOMISKE DIMENSJONER	47
6.2.1	<i>Sentrum - utkant</i>	48
6.2.2	<i>Arbeidsplassutvikling – stedsutvikling</i>	49
6.2.3	<i>Regulere - mobilisere</i>	50
6.2.4	<i>Rike - fattige</i>	50
6.3	INSTITUSJONELLE FAKTORER.....	50
6.3.1	<i>Lokale utviklingstradisjoner</i>	50
6.3.2	<i>Det statlige og regionale støtteapparatet</i>	52
6.4	KUNNSKAPSBEHOV.....	53
6.5	AVSLUTNING.....	54
6.5.1	<i>Blir kommunen mer robust med flere oppgaver innen næringsutvikling?</i>	54
6.5.2	<i>Mer formalisering av kommunenes næringsutviklingsarbeid?</i>	56
6.5.3	<i>Særskilte utfordringer for næringsutvikling i utkantområder</i>	57
7	LITTERATUR	59

Sammendrag

Norut Alta-Áltá Rapport 2015:4 Brikker som mangler - Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse.

Elisabeth Angell, Toril Ringholm og Jørgen Bro.

Kommunenes næringsrettede utviklingsarbeid er i holdt fram som et område som kan bli styrket ved en reform som gir større kommuner. Denne gjennomgangen av forskning og utredninger om kommunesektorens næringsrettede utviklingsarbeid viser at dokumentasjonen når det gjelder kommunestørrelsens betydning er svært spinkel. For å avgjøre hvordan roller, tiltak og virkemidler skal innrettes, er det nødvendig å innhente mer kunnskap om hvordan kommuner av ulik størrelse utnytter det institusjonelle rammeverket i sitt arbeid for næringsrettet utviklingsarbeid.

Denne studien er tredelt:

- Analyse av hva eksisterende litteratur om kommunenes arbeid med samfunns- og næringsutvikling sier om betydningen av kommunestørrelse.
- Drøfting av roller, tiltak og virkemidler ulike virkemiddelaktører innen næringsutvikling har og hva som kan videreføres eller endres for at kommunene skal kunne opprettholde og videreutvikle sin rolle innen nærings- og samfunnsutvikling.
- Drøfting av hvordan roller, tiltak og virkemidler innen næringsutvikling kan klargjøres og styrkes gitt at kommunene blir større.

Litteraturstudien

Et hovedfunn fra litteraturstudien er at overraskende få studier gir gode holdepunkter for å trekke konklusjoner om hvilken betydning kommunestørrelse har for de ulike sidene ved kommunens arbeid med nærings- og samfunnsutvikling. I noen grad kan undersøkelsene mer indirekte gi kunnskap om kommunestørrelse ved at studiene er konsentrert om en bestemt type kommuner, f.eks. småkommuner eller storbykommuner, eller sentralitet. Sentralitetsvariabelen kan gi holdepunkter for å kunne si noe om kommunestørrelse, i og med at mange utkantkommuner også har lavt innbyggertall. Imidlertid gir dette svakere datagrunnlag for å kunne trekke konklusjoner om betydning av kommunestørrelse mer generelt.

Den viktigste innsikten som kan trekkes ut av forskningen når det gjelder betydningen av kommunestørrelse, er følgende:

- Store kommuner bruker kommuneplanens samfunnsdel i større grad enn små. Periferikommuner har i større grad strategisk næringsplan enn mer sentrale kommuner.
- Lite forskjell mellom kommuner av ulik størrelse i egen vurdering av hvor aktivt næringsutviklingsarbeid kommunen driver.
- Store kommuner mener i større grad enn små kommuner å ha god kompetanse. Imidlertid er det store variasjoner mellom kommuner i samme størrelsesgrupper. Fylkeskommunene vurderer kompetansen på samfunnsutvikling i kommunene som svakere enn det kommunene selv gjør. Noen undersøkelser tyder på at kapasitet er et større problem enn kompetanse. Småkommuner rapporterer i større grad enn store kommuner manglende kapasitet til arealplanlegging. Dette gjelder også vekstkommuner (av ulik størrelse).

Manglende kapasitet kompenseres et stykke på vei gjennom tilgang til nettverk og samarbeid med andre.

- Det er stor variasjon i hvordan arbeidet med næringsutvikling organiseres i kommunene. Godt over halvparten av kommunene har ansatt næringskonsulent. Antall årsverk som brukes til næringsutvikling har gått markant ned de siste 15 årene. Mange kommuner bruker også næringsutviklingselskap og ulike former for samarbeid og partnerskap. Også storbyene jobber med næringsutvikling, noe av dette arbeidet gjøres gjennom formaliserte partnerskap (f.eks. Greater Stavanger og Business Region Bergen). Lederne, dvs. ordførere og rådmenn, er nøkkelaktører i utviklingsarbeidet. Dette kommer tydeligst fram i studier av småkommuner, men noen undersøkelser tyder på at de er sentrale også i større kommuner. Her mangler det kunnskap for å trekke konklusjoner. Samlet sett tyder undersøkelsene så langt på at organisasjonsform har mer underordnet betydning for om kommunene lykkes i arbeidet med næringsutvikling.
- Samarbeidspartnere er de samme for store som for små kommuner. Kommunene har en rekke samarbeidspartnere innen næringsutvikling, og partnerskapstenkingen er sentral. Næringslivet er en viktig samarbeidspartner. Det samme er andre kommuner, næringsutviklingselskap, virkemiddelaktørene (fylkeskommunen, Innovasjon Norge, SIVA, Husbanken, Fylkesmannen), samt frivillig sektor. Vi ser en viss tendens til at universitet, forsknings- og høgskolemiljø er viktigere samarbeidspartner jo større kommunen er.
- Interkommunalt samarbeid gjennom ulike selskapsformer har økt. De største kommunene deltar i flest, mens kommunene mellom 6000-20000 innbyggere deltar i færrest. Datamaterialet har så brede kategorier at det er ikke mulig å skille ut næringsutviklingsarbeidet spesifikt i undersøkelsene om interkommunale samarbeid.
- Kommunene tar i bruk et bredt spekter av virkemidler for å stimulere næringsutviklingen, men det kommer ikke fram om det er forskjell i virkemiddelbruk etter kommunestørrelse. Planlegging er viktig, f.eks. kommuneplan og næringsplan. Hyppigst brukte virkemidler er rask og fleksibel behandling av byggesøknader og reguleringsplaner, utbygging av veger og infrastruktur, økonomisk etablererstøtte og kompetansetiltak for etablerere. Kommunale næringsfond er et virkemiddel mange distriktskommuner disponerer.

Virkemiddelapparatet

Andre offentlige aktører disponerer viktige virkemidler for næringsutvikling.

Fylkeskommunene har ansvar for regional utvikling, og får også overført penger fra staten til dette arbeidet. Innovasjon Norge, SIVA og Fylkesmannen har viktige virkemidler, også økonomiske, innenfor sine avgrensede områder. Sametinget har næringsvirkemidler i avgrensede geografiske områder. Forskningsrådet er en viktig aktør innen næringsrettet forskning og innovasjon. De siste årene er innovasjon sterkere vektlagt i prioriteringene av økonomiske midler og gjennom nettverks/klynge virkemidler.

De ulike virkemiddelaktørene har egne beslutningssystemer der de er ansvarlig for sine prioriteringer i forhold til egne mål. Det finnes ikke undersøkelser som viser om og eventuelt hvordan kommunene trekkes inn i deres arbeid, og dermed helle ikke hvordan dette treffer kommuner av ulik størrelse. I noen tilfeller kan enkeltkommuner, regionråd eller KS være involvert, i andre tilfeller er de ikke det. Det kan imidlertid se ut til at det ikke er noen systematikk i tenkingen om involvering av kommunene. Både arbeidet med regional utvikling og særlig satsingen på innovasjon ser ut til å «svinge utenom» kommunene.

Roller, tiltak og virkemidler for næringsrettet utviklingsarbeid i større kommuner

Kommunene har et generelt ansvar for næringsutvikling og verdiskaping. I tillegg har kommunene et særskilt ansvar for landbruksnæringen, både som forvaltningsorgan og førstelinjekontakt for virkemiddelbruk. Hvor kan større kommuner påta seg flere oppgaver? Drøftingen av dette er preget av usikkerhet, all den tid det er et spinkelt kunnskapsgrunnlag å støtte seg til. To områder, der kommunene allerede har oppgaver i dag, trekkes fram i rapporten: i) Strategiske og tilretteleggende oppgaver. Her er kommunens arbeid i dag særlig knyttet til planer, tilrettelegging og utbygging av infrastruktur. ii) Virkemidler for enkeltbedrifter/næringsklynger. Her inngår saksbehandling f.eks. ved byggesaker og arealreguleringer, og noen kommuner har økonomiske virkemidler fra næringsfond, etablererstøtte e.l. Om kommunene skal ta større ansvar innenfor disse feltene må det til en ny grenseoppgang overfor de øvrige virkemiddelaktørene.

I siste del av rapporten drøftes fire romlige og økonomiske dimensjoner som er viktig å vurdere i forhold til større kommunenes arbeid med næringsutvikling:

- Sentrum – utkant. Større kommuner endrer ikke geografien og særegne utfordringene for hhv. sentrum og utkant vil ved større kommuner måtte løses innad i en og samme kommune. Det kan gi større utfordringer i å spisse næringsutviklingspolitikken for en kommune.
- Arbeidsplassutvikling – stedsutvikling. Mens arbeidsplassutvikling er viktigst i områder som opplever stagnasjon og tilbakegang, vil steder under omforming ha størst behov for stedsutvikling.
- Regulere – mobilisere. Press på arealer øker behovet for å regulere, mens mobilisering til ny aktivitet vil være viktigere i områder med mindre reguleringsbehov.
- Rike – fattige kommuner. Muligheten til å engasjere seg i næringsrettet samfunnsutvikling påvirkes av kommunens økonomi. Dette henger ikke nødvendigvis sammen med størrelse.

Institusjonelle faktorer med betydning for næringsrettet samfunnsutvikling:

- Lokale utviklingstradisjoner. De stedsspesifikke utviklingstradisjonene vil påvirkes av kommunesammenslåing, for eksempel ved at sentrale aktører skiftes ut, eller ved endring av geografisk og/eller bransjemessig tyngdepunkt i satsingen. Denne strukturelle destabiliseringen kan ha både positive og negative konsekvenser.
- Det statlige og regionale støtteapparatet. Her er det først og fremst behov for mer kunnskap om hvordan kommunene de facto er i inngrep med virkemiddelaktørene. Ikke minst gjelder dette med hensyn på den dreiningen i retning av innovasjon som vi ser hos en del av de sentrale aktørene.

Behovet for å innhente mer kunnskap om kommunenes næringsrettet utviklingsarbeid understrekes i rapporten. Det er behov for å gjennomføre nye undersøkelser om hvordan kommuner av ulike størrelse og sentralitet innretter dette arbeidet. På sikt vil det være en styrke om det ble bygd opp mer systematiske databaser over disse temaene. Sterkere formalisering av kommunens oppgaver innenfor næringsutvikling diskuteres også i avslutningen. Det foreligger en generell lovhjemmel (gjennom plan og bygningsloven), men ingen økonomiske incitament fra staten. Dersom staten har klare(re) forventninger til kommunene på dette området kan disse formidles på ulike måter. Mange kommuner har lang tradisjon for å prioritere næringsrettet utviklingsarbeid, selv om de har stor frihet på feltet, både i valg av organisering og nivå. En sterkere statlig styring må derfor vurderes svært nøye, på bakgrunn av et mer solid kunnskapsgrunnlag enn det som foreligger, og det må ses i sammenheng med de lokale og stedsspesifikke utviklingstradisjonene.

Summery

Norut Alta-Áltá Report no. 2015:4, The missing pieces – Knowledge about industry-oriented societal development and municipal size.

Elisabeth Angell, Toril Ringholm and Jørgen Bro.

The economic development work by municipalities is held up as an area that can be enhanced by a reform that creates larger municipalities. This review of research and studies of the municipal sector's economic development demonstrates that the evidence related to the importance of municipal size is extremely flimsy. In order to determine how roles, initiatives and measures are arranged, it is necessary to obtain more knowledge about how municipalities of different sizes utilize the institutional framework in their efforts to enhance economic development.

This study comprises of three parts:

- An analysis about what existing literature about the municipalities' efforts in societal and economic development says about the importance of municipal size
- Discussion of the roles, initiatives and measures of various policy agencies in the economic development sector and what may be continued or changed in order for the municipalities to maintain and further develop their role within economic and societal development
- Discussion about how roles, initiatives and measures within economic development may be clarified and strengthened if the municipalities become larger

Literature review

One of the major findings of the literature review is that surprisingly few studies provide a sound basis to draw conclusions about the importance the size of a municipality has on the different aspects of the municipality's efforts involving economic and societal development. To some extent, the studies provide more indirect knowledge about municipal size since the various studies are focused on a specific type of municipalities, e.g. small municipalities, the largest urban municipalities or centrality. The centrality variable may provide grounds for being able to state something about municipal size, given that many rural municipalities also have low populations. However, this provides weaker basic data from which to draw conclusions about the importance of municipal size in general.

The most important insights that may be drawn from the research in relation to the importance of municipal size are:

- Large municipalities use the societal section of the municipal plan to a greater extent than small municipalities. However, peripheral municipalities have strategic economic development plans to a higher degree than central municipalities.
- Municipalities of various sizes differ little in their assessments of how active the economic development work they engage in is.
- Large municipalities believe they have high levels of competence to a higher degree than small municipalities do. However, there are wide variations between municipalities in the same size categories. County municipalities consider the competence of societal development in municipalities as lower than municipalities themselves do. Some surveys indicate that capacity is a greater problem than competence. Small municipalities report a lack of capacity for land use planning to a greater extent than large municipalities. This is

also the case in municipalities (of varying size) that are undergoing expansion. A lack of capacity is compensated to some extent by access to networks and cooperation with others.

- How the work involving economic development is organised in the municipalities varies greatly. Well over half of the municipalities have employed an economic development executive. The number of equivalent full-time work years devoted to economic development has dropped markedly over the past 15 years. Many municipalities also use economic development agencies and various forms of cooperation and partnerships. The major cities also work on economic development, some of which is handled through formal partnerships (e.g. Greater Stavanger and Business Region Bergen). The heads of the municipality, i.e. the mayor and chief administration officer, play a key role in the development work. This emerges clearest in studies of small municipalities, but some surveys indicate that they play a key role in larger municipalities too. However, there is insufficient knowledge to draw conclusions. Overall, the surveys to date suggest that the form of organisation is of secondary importance when it comes to whether the municipalities succeed in economic development.
- Both large and small municipalities have the same partners. The municipalities have a number of partners in economic development, and the partnership philosophy is of key importance. The business sector is an important partner, as are other municipalities, economic development agencies/consultants, policy agencies (the county municipality, Innovation Norway, SIVA, the Norwegian State Housing Bank and the County Governor), as well as the voluntary sector. We see a certain tendency that the importance of universities, university colleges and research institutes as partners increases in relation to the size of the municipality.
- Inter-municipal cooperation through various forms of organisation has increased. The largest municipalities participate in the most, while the municipalities with populations between 6,000 and 20,000 participate in the fewest. However, the categories in the data are so broad that it is impossible to specifically separate the economic development work in the inter-municipal cooperation.
- The municipalities are adopting a wide range of measures to stimulate economic development, but it does not emerge whether the use of measures differs according to the municipal size. Planning is important, e.g. the municipal master plan and the economic development plan. The most common measures are rapid and flexible processing of building permit applications and zoning plans, development of roads and infrastructure and financial support and competence initiatives for new businesses. Funds for municipal economic development are a measure adopted by many rural municipalities.

Policy system

Other public agencies have important measures for economic development at their disposal. The county municipalities are responsible for regional development, and receive government funding for this work. Innovation Norway, SIVA and the County Governor have important measures, including funding, within their delimited areas. Sametinget (The Sami Parliament of Norway) has economic funding in delimited geographical areas. The Research Council of Norway plays a major role within industry-oriented research and innovation. In recent years, greater emphasis has been attached to innovation in the prioritising of funding and through cluster policies.

The various policy agencies have separate decision-making systems to enable them to be accountable for their priorities in relation to their objectives. No studies are available to show whether and, if so, how the municipalities are involved in their work, and consequently how this affects municipalities of different size. In some cases, individual municipalities, regional councils or the Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) may be involved, while in other cases they are not. However, it appears that there is no systematic approach concerning involvement of the municipalities. The work involving regional development, and in particular efforts concerning innovation, appears to “bypass” the municipalities.

Roles, initiatives and measures for economic development in large municipalities

Municipalities have a general responsibility for industrial development and economic growth. In addition, the municipalities have a special responsibility for the agricultural industry, both as an administrative body and a frontline contact for the use of measures. Where can larger municipalities undertake more tasks? This discussion is characterized by uncertainty since the knowledge base on which to rely is so flimsy. Two areas, in which the municipalities currently have tasks, are highlighted in the report: i) Strategic and facilitating tasks. The municipalities’ work in this area is currently mostly associated with plans, facilitation and infrastructure development. ii) Measures for individual industry clusters. This includes administrative procedures such as building matters and land use regulations, and some municipalities have funding from economic development funds, financial support for business start-ups, etc. If the municipalities are going to take greater responsibility in these fields, new demarcations are required with the other policy agencies

The final part of the report discusses four spatial and economic dimensions that are important to consider with regard to the larger municipalities’ work involving economic development:

- Centre – outskirts. Larger municipalities do not change the geography, and in larger municipalities challenges that are unique for the centre or outskirts need to be resolved in the same municipality. This can provide greater challenges when it comes to defining the economic development policy for a municipality.
- Employment development – place development. While employment development is most important in areas experiencing stagnation and decline, places undergoing transformation will have more need for place development.
- Regulation – mobilisation. Pressure on land increases the need to regulate, while the mobilisation of new activity will be more important in areas where there is less need for regulation.
- Rich - poor municipalities. The ability to engage in industry-oriented societal development is influenced by the municipality’s economic situation. This is not necessarily related to size.

Institutional factors of importance for industry-oriented societal development:

- Local development traditions. The place-specific development traditions will be affected by municipal mergers, e.g. by key actors being replaced or by changing the geographic and/or industrial focal point. This structural destabilisation can have positive as well as negative consequences.
- The governmental and regional support network. In this respect, there is primarily a need for more knowledge about how the municipalities are de facto in harmony with the policy

agencies. This is of particular relevance with respect to the shift in the direction of innovation that we see among some of the key agencies.

The report highlights the need to acquire more knowledge about the municipalities' industry-oriented societal development. There is a need to carry out new studies about how municipalities of varying size and centrality arrange this work. In the longer term, it would be beneficial to develop systematic databases of these themes.

Stronger formalisation of municipal tasks in the area of economic development is also discussed in the conclusion. There is a general statutory authority (pursuant to the provisions of the Planning and Building Act), but no financial incentive from the government. If the government has clear(er) expectations of the municipalities in this area, these may be conveyed in various ways. Many municipalities have a long tradition of giving priority to industry-oriented societal development, even though they have considerable freedom in this field with respect to the choice of both organisation and level. Consequently, careful consideration must be given to stronger governmental management in the light of a more solid knowledge base than currently exists, and this must be considered in relation to the local and place-specific development traditions.

1 Innledning

Kommunestrukturen i Norge har vært tilnærmet uforandret i rundt 50 år. I dette tidsrommet har kommunene engasjert seg i stadig nye tema og oppgaver for lokal samfunnsutvikling, fylkeskommunene har fått et tydeligere overordnet ansvar for regional utvikling og det har vokst fram institusjoner på statlig nivå som både støtter opp om, og legger føringer for kommunenes virksomhet også innenfor nærings- og samfunnsutvikling.

Kommunene varierer i størrelse og vi finner store ulikheter i næringsstruktur og utfordringer. Dette er noen av rammebetingelsene for hvordan kommunenes og fylkeskommunenes arbeidsmåter har utviklet seg, og samspillet mellom disse institusjonene. Samtidig er statlig rammeverk og støtteordninger utviklet blant annet med henblikk på å være tilpasset denne variasjonen eksempelvis strategisk næringsplanlegging, regelverk rundt interkommunalt samarbeid, næringshager og ulike statlige og regionale utviklingsprogram (f.eks. Byregionprogrammet, LUK-programmet, Småsamfunnsatsingen). Ved sammenslåing til større kommuner er det rimelig å anta at disse strukturene påvirkes, slik at det blir behov for justeringer og/eller større endringer i de institusjonene som er virksomme i og rundt kommunenes nærings- og samfunnsutvikling.

Mange kommuner har lang tradisjon for å arbeide med samfunns- og næringsutvikling. Etter KommuneLOVEN (§5) skal kommunen utarbeide en samordnet plan for sin virksomhet. KommuneLOVEN gir overordnede føringer, og kommunene har stor frihet til å avgjøre hvordan de skal organisere sitt politiske og administrative arbeid. Innenfor feltet samfunns- og næringsutvikling legger ikke kommuneLOVEN føringer. Plan- og bygningsLOVEN (pbl)(§3-1d), pålegger kommunene å legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling. Både KommuneLOVEN og Plan- og bygningsLOVEN er lover som i stor grad vektlegger at det er opp til kommunene å finne egnede løsninger og organisasjonsformer. Kommunene har altså et generelt ansvar for samfunnsutvikling, men har alltid hatt stor frihet til å utforme politikken på dette området.

Kun på noen utvalgte felt har kommunen særskilte pålegg. Kommunene har en rolle i saksbehandlingen for Investerings- og bedriftsutviklingsmidlene (IBU-midler, tidligere BU-midler), der de skal motta og uttale seg i konkrete søknader og deretter oversende disse til Innovasjon Norge (IN) som fatter beslutning (pålagt i forskrift (KMD 2014a, s 147)). Når det gjelder kommunale næringsfond (KNF) er det fra 2014 opp til fylkeskommunene å bevilge midler til dette formålet innenfor rammene av de regionale utviklingsmidlene (KMD 2014b)¹. Her er det ikke lengre statlige føringer, men fylkeskommunen kan stille vilkår til kommuner som mottar KNF-midler. Kommunene har videre en særlig forvaltningsrolle overfor landbruket, etter at landbrukskontorene ble overført til kommunene (se også kap 4.1,5.1.2, 5.1.3 og 5.2).

Rollen som samfunnsutvikler utformes ofte i samarbeid med og gjennom mobilisering av en rekke andre aktører, både i og utenfor kommunen. Ekspertutvalget for kommunesammenslåing ser på kommunens samfunnsutviklerrolle (KMD 2014 a og b). I

¹ Kommunale næringsfond har hatt flere ulike ordninger, en periode ble det tildelt øremerkede midler fra KMD, mens det nå er opp til den enkelte fylkeskommune å tildele midler.

delrapporten er tilnærmingen en bredere samfunnsutviklerrolle, særlig med utgangspunkt i samfunnsplanlegging. I sluttrapporten er næringsutvikling et av eksempelområdene som drøftes, og der det pekes på at større kommuner vi være bedre i stand til å ta større ansvar.

Kommunen er en av flere aktører som arbeider med næringsutvikling. Av andre offentlige instanser har fylkeskommunene, Innovasjon Norge (IN), Fylkesmannen, SIVA, Norges forskningsråd (NFR) (f.eks. VRI-programmet og andre innovasjonsprogrammer) og Sametinget ulike roller overfor næringslivet og disse disponerer økonomiske næringspolitiske virkemidler. I tillegg er det en rekke næringsaktiviteter som krever egne tillatelser, godkjenninger, kvoter m.v fra myndighetene for å drive virksomhet, slik som Mattilsynet, Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet, Fiskeridirektoratet, Petroleumstilsynet, Arbeidstilsynet mv. Også finansieringsinstitusjoner som banker og fond har en viktig rolle i finansiering av næringsutvikling og næringsvirksomhet.

I denne studien er kommunene omdreiningspunktet. Spørsmålet er hvordan både oppgaver og arbeidsmåter kan bli endret mellom aktørene ved en kommunereform som gir større kommuner. Denne litteraturstudien, som tar for seg nyere undersøkelser som handler om kommunenes næringsretta utviklingsarbeid, er et ledd i å vurdere hvordan endringene kan arte seg, og hvilke nye politiske grep som eventuelt bør iverksettes. Formålet er å systematisere hva undersøkelsene forteller om betydningen av kommunestørrelse i måten kommunene utformer den næringsrettede samfunnsutviklingen, og om måten støtteapparatet bidrar. Videre å diskutere faktorer som kan bidra til å styrke næringsrettet samfunnsutvikling i en situasjon med større kommuner.

I en del tilfeller kan kommunene selv drive næringsvirksomhet. Det skilles ut i egne selskap, f.eks. kommunale kraftselskap. Andre typer næringsaktivitet som noen kommuner har lagt til egne selskap kan være ansvar for kommunale eiendommer, tomteselskap m.v. Enkelte kommuner har også skilt ut tjenester innen teknisk sektor/grønn sektor (brøyting, veivedlikehold, beplantning mv,) tjenester innen omsorgssektoren (f.eks. innen eldreomsorg) osv. Kommunens egen næringsdrift blir ikke drøftet i dette prosjektet.

Rapporten har tre hoveddeler:

- 1) En analyse av foreliggende forskning, evalueringer og utredninger om nærings- og samfunnsutvikling i kommunene med hensyn på å systematisere kunnskap om dagens ordninger som kan eller vil påvirkes gitt at kommunene blir større (Kapittel 4).
- 2) En drøfting av hvilke roller, tiltak og virkemidler ulike virkemiddelaktører innen næringsutvikling har og hva kan videreføres og hva bør endres for at kommunene skal kunne opprettholde og videreutvikle sin rolle innen nærings- og samfunnsutvikling. Fra KMD's side er det satt som forutsetninger at den statlige styringen ikke blir sterkere enn i dag, at formålet med virkemidlene ikke endres og at et regionalt folkevalgt nivå videreføres med et overordnet ansvar for regional utvikling. Til dette hører også det å peke på spørsmål som har betydning for drøftingen, men der vi ikke finner tilstrekkelige holdepunkter i de undersøkelsene som er gjort, til å trekke pålitelige konklusjoner (Kapittel 5).

- 3) Drøfte hvordan roller, tiltak og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling kan klargjøres, styrkes og videreutvikles gitt at kommunene blir større. Her skal også behovet for økt formalisering være en del av vurderinga. (Kapittel 6).

2 Analytisk utgangspunkt

Nærings- og samfunnsutvikling er betegnelser som kan romme et vidt spekter av aktiviteter eller oppgaver. Formålet med dette prosjektet gjør det nødvendig at analysen fanger opp mangfoldet i kommunenes arbeidsmåter samtidig som den avgrenses mot den delen av arbeidet med samfunnsutviklingen som ikke er spesifikt næringsinnrettet. Næringslivet er mangslungent og har dermed svært ulike behov når det gjelder bidrag fra kommunene. Rapporten har også som utgangspunkt at robusthet kan ha forskjellig uttrykk etter hvilket politikkområde det er snakk om. Derfor legges den ikke til grunn at det er en nødvendig sammenheng mellom størrelse og robusthet.

2.1 En sammensatt utviklerrolle

Innholdet i og måten kommunene har utformet sin rolle som samfunnsutvikler har jevnlig vært i omforming. Ringholm m.fl. (2009) foretar en historisk gjennomgang der de viser at mange av de oppgavene kommunene har engasjert seg i, i alle år har hatt en samfunnsbyggende funksjon. Det gjelder både oppgaver pålagt av staten og aktiviteter kommunene selv har tatt initiativ til. Historisk har kommunens arbeid med å understøtte næringsutvikling stått sentralt i arbeidet med samfunnsutvikling (Baldersheim 1993, Bukve 2001, Teigen 2000, 2007, Finstad og Aarsæther 2003, Teigen og Lien 2013). Utviklingen i arbeidsmåter synes generelt å ha foregått ved at nye organisasjonsformer, samarbeidsrelasjoner og oppgaver er lagt til repertoaret, samtidig som de gamle er beholdt.

Kommunens næringspolitikk i form av tiltaksarbeid var knyttet tett opp mot distriktpolitikk (Bukve 2001 og Larsen og Aarsæther 1985). Samfunnsutvikling oppfattes som et bredere begrep, som også omfatter utviklingsarbeid i sentrale og befolkningsmessig større kommuner. Farsund og Leknes (2010) viser hvordan byene for alvor fra andre halvdel av 1980-tallet viser økende oppmerksomhet for næringspolitikk. Byene utarbeider strategiske næringsplaner og har gått inn i samarbeid med en rekke aktører. Slike samarbeid er blitt institusjonalisert, f.eks. gjennom Greater Stavanger og Business Region Bergen. Flere steder utarbeides det strategiske næringsplaner felles for flere kommuner, f.eks. på Sør-Helgeland og for flere kommuner rundt Bergen. Hidle m.fl. (2005) viser at det varierer mellom fylkene hvordan arbeidet med næringspolitikk er organisert, samtidig som det er mange likhetstrekk på grunn av statlige føringer.

Ulike typer samarbeid kan ha ulik grad av jevnbyrdighet og kommunene kan innta varierende roller; sitte i førersetet, være passasjer eller dra i spann der tyngden og framdriften er likelig fordelt. Spørsmålet om kommunens rolle i samfunnsutvikling er belyst i flere undersøkelser, men det foreligger så langt ingen systematisk gjennomgang av litteraturen om dette med sikte på å finne ut om hvilken betydning størrelse og sentralitet har for rolleutformingen.

Lokal samfunnsutvikling er et begrep som favner over et bredt spekter av aktiviteter. En undersøkelse fra 2009, om kommunen som samfunnsutvikler (Ringholm m.fl.2009), går ut fra følgende områder: Arealplanlegging, overordnet samfunnsplanlegging, fysisk infrastruktur, klimatiltak, næringsengasjement, tjenesteutvikling, myk infrastruktur, kultur,

inkludering, demokrati og deltagelse. I tillegg kan også nyere tema i det lokale og regionale utviklingsarbeidet føyes til, slik som identitetsbygging, attraktivitet (Vareide og Storm 2011) og omdømmebygging (Bjørnå 2014). De sistnevnte temaene handler i stor grad om tiltak for å endre mentale bilder og skape stolthet knyttet til sted.

Kommunene organiserer sitt arbeid med nærings- og samfunnsutvikling på ulike vis. Mange kommuner har bestemte medarbeidere som jobber med nærings spørsmål, noen har egne næringsavdelinger, mens andre kommuner inngår i ulike interkommunale samarbeid om næringsutvikling. I noen tilfeller er alt næringsrettet utviklingsarbeid lagt til dette samarbeidet, i andre tilfeller dreier samarbeidet seg om avgrensede deler, som f.eks. etablererveiledning. Organisasjonsformen varierer, og kan være næringshager, regionråd, nettverk slik som Business Region Bergen og Greater Stavanger eller mer avgrensede prosjekt (f.eks. omstillingsarbeid) og deltagelse i programmer. Dette mangfoldet skal avspeiles i analysen og være grunnlag for drøftingen av roller, tiltak og virkemidler.

2.2 Nærings- og samfunnsutvikling

Det er det spesifikt næringsrettede arbeidet som skal vektlegges i denne studien. Avgrensningen av dette feltet er ikke nødvendigvis enkel. Moen (2011) refererer til tredelingen: 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 konkrete 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» nærings tiltak som den betydningen skole, helse og barnehage tilbud kan ha for næringslivets behov for stabil arbeidskraft. I stor grad vil vi følge samme avgrensning. Imidlertid har vi gjennom nyere arbeid (Angell m.fl. 2013 og Ringholm m.fl. 2013) sett hvordan næringslivet i enkelte områder har stort behov for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft utenfra, og at kommunene bidrar i rekrutteringsarbeidet. Dette skjer for eksempel gjennom å bidra til et differensiert boligtilbud lokalt etter ulike modeller. Selv om det er en form for infrastruktur, velger vi i denne sammenheng å betrakte det som en del av det næringsretta utviklingsarbeidet, fordi temaet er sterkt aktualisert gjennom nye studier. Rekruttering og boligpolitikk er med andre ord en del av denne analysen av kommunenes arbeid med næringsretta samfunnsutvikling.

I de siste årene har identitetsbygging, stedsattraktivitet og omdømmebygging vært mye i fokus, der det gjerne har vært et utgangspunkt i at dette er noe lokalsamfunnene selv kan ta tak i og påvirke, og som staten stimulerer til gjennom ulike program. 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. I og med at slik innsats favner videre enn å være spesifikt

næringsinnrettet, har vi valgt å ikke inkludere undersøkelser av omdømmebygging og attraktivitet i denne studien.

2.3 Vektlegging av næringslivets behov

Ulike næringer og bedrifter har ulike utfordringer og behov, noe som kommer til uttrykk når det gjelder relasjonen til kommunene og andre myndigheter. Næringsmangfoldet gjenspeiles langs mange dimensjoner, både bransjevis og mellom bedrifter. F.eks. har stedbundne bransjer og bedrifter som benytter lokale ressurser andre behov og en annen strategisk posisjon enn de som kan drive hvor som helst. Noen bedrifter er avhengig å ha et stort nærmarked mens andre produserer for verdensmarkedet. Teori om stivhengighet legger vekt på hvordan historisk utvikling, ressurser, teknologi og tilgang på arbeidskraft er med å påvirke bedrifters tilpasninger (Arthur 1994, Nee og Chao 1999). Tenkningen rundt næringsklynger (inspirert av Porter (1990) og Krugman (1991)) eller «oppopping» av bedrifter innenfor samme felt som dels konkurrerer og dels samarbeider og leverer varer og tjenester til hverandre, er også tilpasset norske forhold (f.eks. Reve og Sasson 2011, Reve og Jakobsen 2001, Jakobsen 2008). Fysisk nærhet i lokalisering har betydning mellom partnerne (Vatne 2005) og dette omfatter både bedrifter, (krevende) kunder og kunnskapsmiljø. Betydningen av fysisk nærhet gjelder ikke minst for bedrifter og sektorer som er langt framme innenfor et felt og der det gjøres mye innovasjon og nyskaping av tjenester og varer (op.cit). Både størrelsen på bedriftene og andre forhold, slik som eierskap, økonomi, kompetanse og kompetansebehov kan ha betydning for næringslivets behov.

Ulike næringer/bedrifter i en kommune kan ha motstridende behov, slik at en bedrifts produksjon og utvidelser kan medføre ulemper for andre. Det vil med andre ord være stor variasjon mht. hva som er næringslivets behov, og som myndighet må kommunene forholde seg til dette mangfoldet og vurdere ulike bedrifters eller næringers behov opp mot hverandre og i mot andre interesser i samfunnet. Spørsmålet i denne undersøkelsen er hvilken betydning størrelsen på kommunen har når det gjelder å støtte opp under næringslivets ulike behov, og kommunens evne til å avveie mellom konflikterende næringshensyn.

2.4 Kommunestørrelse og urbane-rurale utviklingsmodeller

Mange av de befolkningsmessige små kommunene ligger i de typiske periferiområdene. I slike kommuner er arbeidet med samfunns- og næringsutvikling preget av at de i kraft av sin periferisituasjon står «med ryggen mot veggen» og er i en næringsmessig og demografisk situasjon der mye står på spill. En konsekvens av dette er at ledelsen i disse småkommunene må være kompetent til og motivert for å gå aktivt inn i omstillingsprosesser i lokalsamfunnet, ofte med utgangspunkt i utsikter til nedleggelse og tap av arbeidsplasser innen primærnæringer og industriell produksjon. Oppfatningene i lokalsamfunnene, blant næringsaktører, frivillige organisasjoner og befolkningen generelt, er gjerne samstemt om nødvendigheten av å prioritere utviklingsarbeid som kan trygge jobber og bosetting. I neste runde kan velgerne gjennom stemmeseddelen belønne kandidater som deler en slik situasjonsbeskrivelse, og som kan vise til god innsats og resultater i utviklingsarbeidet. Strategiutvikling, arealpolitikk og planlegging er en side av dette arbeidet, «kriserespons» er

en annen viktig side, mens dag-til-dag-innsatsen gjerne vil være fokusert på «døråpning» inn til regionale og statlige utviklingsaktører. Tildelinger fra kommunalt næringsfond kan bidra til fornyingsarbeid og oppfølging av mikro- og småbedrifter som vil være en viktig del av et lokalt næringsgrunnlag.

Større kommuner vil kunne følge en mer tydelig urban utviklingsbane, der den demografiske situasjonen er preget av nettoinnflytting og egengenerert befolkningsvekst. På den andre siden vil de urbane kommunene også stå i en kontinuerlig konkurransesituasjon med de større byene, både når det gjelder å legge til rette for private, tjenesteytende næringer og kunnskapsbaserte (kultur/teknologi-orienterte) næringer. I større kommuner vil næringsorientert utviklingsarbeid dels ta form av «store prosjekt» og sentrumsfunksjoner som kan tilføre byen økt attraktivitet som bosted for velutdannede og som reiselivsdestinasjon. Hvis kommunen lykkes med dette kan det gi et løft i den inter-urbane konkurransen, nasjonalt så vel som internasjonalt, og bidra til å trekke høykompetent arbeidskraft til byen. Slike strategier er gjerne inspirert av Florida-modellen (talent-teknologi-toleranse)(Florida 2002 og 2005 og Tinagli 2012). Utviklingsarbeidet kan ta form av innsats for å bli lokaliseringstede for vinterolympiade (slik som i Tromsø, Oslo, Lillehammer og Trondheim) og alt fra store festivaler og konferanser til high-tech etableringer. Typisk for slike strategier er at kommunen er en partner i utviklingsnettverk, sammen med kapital- og kompetansesterke aktører i privat, offentlig og frivillig sektor.

I hvilken grad vil nye storkommuner greie å artikulere og utvikle både urbane næringsmessige behov og rurale næringsmessige behov? En strukturendring med nye og større kommuner vil ikke forandre geografien. Utkantproblemene vil ikke automatisk løses gjennom kommunesammenslåing. De geografiske enhetene blir større og det medfører at forskjeller som etter nåværende kommunestruktur kommer fram mellom kommunene, i framtiden vil finne sted innad i en og samme kommune. Tallene for utviklingstrekk kan til og med se «penere» ut i en større enhet, selv om ikke de næringsmessige utfordringene endres i alle delene av kommunen.

2.5 Robusthet – et empirisk spørsmål

Kommunereformen skal gi større og mer folkerike kommuner. Dette omtales også som «mer robuste» kommuner. Hvorvidt større kommuner også er mer robuste når det gjelder nærings- og samfunnsutvikling er et empirisk spørsmål og kan ikke tas for gitt, men bestemmes ut fra hvilke kriterier en definerer robustheten ut fra. I denne studien forstås robust som faglig/administrativ kompetanse og kapasitet, mobilisering av politisk handlekraft, samarbeidsrelasjoner, omstillingsevne og fleksibilitet. Kommunes kapasitet og kompetanse, både til å utvikle strategier innenfor nærings- og samfunnsutvikling, og til å følge opp disse vil være viktig, og henger ikke nødvendigvis sammen med størrelse. Spørsmålene som skal besvares, med utgangspunkt i de analytiske avgrensningene som er redegjort for i dette kapitlet, er: i) Gir foreliggende undersøkelser holdepunkter for å trekke konklusjoner om at større kommuner vil gi mer robust nærings- og samfunnsutvikling? ii) Hva kan styrke og klargjøre denne rollen til kommunene, gjøre den mer robust, dersom vi får større kommuner?

3 Metode

I dette prosjektet har litteraturstudier vært det viktigste datagrunnlaget. Følgende typer av publikasjoner er gjennomgått: Utredninger, evalueringer og vitenskapelige publikasjoner, heri inkludert tidsskriftartikler, bøker og doktorgradsarbeider.

Både forskning, evalueringer og utredninger som handler om kommuners nærings- og samfunnsutvikling er lagt til grunn; hvordan den utøves, relasjoner til andre aktører, måten virkemiddelapparatet og lov- og regelverk fungerer med hensyn til å støtte opp under måten kommunene arbeider på og deres prioriteringer. Hovedvekten er lagt på undersøkelser og analyser som er gjennomført de siste 15 årene, men også særlig relevante arbeider som ligger lengre tilbake i tid er tatt med.

Tilfanget av litteratur er framkommet gjennom en seleksjonsprosess. Utlysningen fra KMD inneholdt en liste med referanser. Litteraturtilfanget er utvidet etter drøfting med prosjektets referansegruppe og med basis i egne litteratursøk. På bakgrunn av det ble det satt opp en oversikt over litteratur. Denne lista er framlagt for KMD. I løpet av prosjektperioden er lista ytterligere utvidet. Utvalgte, sentrale arbeider er underlagt særlig systematisering. Oversikt over litteraturen som er gjennomgått, er inkorporert i litteraturlista.

I en workshop der forskerteamet og de to ressurspersonene i prosjektet deltok ble litteraturlista gjennomgått og ytterligere et knippe publikasjoner tilføyd. Tema for workshopen var videre roller og virkemidler for kommunal næringsutviklingsarbeid og mulige modeller for kommunenes næringsrettede samfunnsutvikling ved en endret kommunestruktur. Workshopen har vært spesielt viktig for utformingen av kapittel 5 og 6.

4 Litteraturgjennomgang- næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse

Dette kapitlet er basert på det meste av de siste års publikasjoner om næringsrettet samfunnsutvikling i Norge. Hovedspørsmålet i gjennomgangen er i hvilken grad kommunestørrelse gjøres relevant i analysene samt hvilke funn som er gjort om sammenhengen mellom kommunestørrelse og næringsrettet samfunnsutvikling. I kapittel 1 understreket vi hvordan mange kommuner har lang tradisjon i å arbeide med næringsrettet samfunnsutvikling selv om det er få formelle/juridiske føringer for hva kommunene skal gjøre. Mangfoldet i dette utviklingsarbeidet preger også litteraturen, og ulike typer av undersøkelser bidrar til å belyse temaet. Samtidig savnes overgripende og dyptpløyende data om hva kommunene gjør på dette området og hvordan de organiserer arbeidet, f.eks. i form av databaser.

4.1 Oppgaver i kommunenes næringsretta samfunnsutvikling

Undersøkelsene viser få, om noen, signifikante forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse når det gjelder hvilke former for næringsrettet samfunnsutvikling de engasjerer seg i. Tre relativt nye studier bygger på spørreundersøkelser i kommunene om tema rundt samfunns- og næringsutvikling (Ringholm m.fl. 2009, Moen 2011 og Borge m.fl. 2013). Temaene som tas opp overlapper lite og kompletterer hverandre. I tillegg finner vi et par spørsmål med relevans for næringsrettet samfunnsutvikling i organisasjonsdatabasen for norske kommuner, der den seneste undersøkelsen ble gjennomført i 2012 (Blåka, Tjerbo og Zeiner 2012).

Lokal samfunnsutvikling er et begrep som favner over et bredt spekter av aktiviteter. I Ringholm m.fl. (2009), er det identifisert 11 tema for lokal samfunnsutvikling, hvorav de følgende faller inn under vår avgrensning av næringsretta samfunnsutvikling:

- Arbeid med samfunnsdelen av kommuneplanen.
- Arbeid med arealdelen av kommuneplanen
- Næringsrettet utviklingsarbeid
- Løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur
- Tiltak for inkludering av nye innbyggere

På spørsmål om hvor viktige disse områdene er som tema i lokal samfunnsutvikling, viser undersøkelsen så godt som ingen signifikante forskjeller mellom små, mellomstore eller store kommuner, eller mellom kommuner av ulik sentralitet (Ringholm m.fl. 2009, kap. 4). Unntaket er kommuneplanens samfunnsdel, der vektleggingen er størst i de store kommunene og minst i de små. Dette er også tema der kommunene som oppgir å legge ned stor innsats, mener de oppnår gode resultater i gjennomføringen, noe som ikke gjelder for alle tema der innsatsen er høy.

Kommunens næringspolitiske rolle deles opp i forvaltningsrollen, produsentrollen og entreprenørrollen (Moen 2011, se også kap 2.2). Rask saksbehandling og gode reguleringsplaner er sentralt for å lykkes i forvaltningsrollen. Kommunene må vise interesse

for bedriftenes utfordringer og ha god kunnskap om de lokale bedriftene (produsentrollen) og kommunen bør ha et (demokratisk) møteforum der det lokale næringslivet og andre næringsaktører gir innspill om strategiske næringspolitiske valg, og der næringsplanlegging er en naturlig del (entreprenørrollen) (Moen 2011:66). Alle disse rollene er viktige for bedriftene og er i praksis vanskelige å skille.

Moen (2011:67) understreker at næringsplaner er fundamentale for kommunenes evne til å arbeide strategisk med næringsutvikling. Nesten 70 prosent av kommunene har egen næringsplan. I tillegg har størstedelen av de som ikke har egen næringsplan temaet inkorporert i kommuneplan eller andre planer. Gjennom prosessene med næringsplaner skjer det en bevisstgjøring om næringspolitikk i kommunene, noe som igjen gir mulighet til å utarbeide realistiske mål og tiltak. Prosessen med næringsplan er videre mye brukt i informasjonsflyt og samarbeid mellom kommunen og andre aktører (bedrifter, andre kommuner, fylkeskommunen etc.). Kommuner i periferien har i større grad næringsplaner enn mer sentrale kommuner. Forklaringen på dette antas å være at disse kommunene i negativ forstand er mer utsatt for sentralisering og at sentraliseringen truer selve grunnlaget for mange periferikommuner.

Borge m.fl. (2013) gjennomfører bl.a. en spørreundersøkelse i kommunene om virkemiddelbruk og vurdering av rammebetingelser. Undersøkelsen viser liten systematisk forskjell mellom små, mellomstore og store kommuner når det gjelder deres vurdering av hvor aktivt næringsutviklingsarbeid kommunen driver (s 34). Den tydeligste forskjellen er at en høyere andel store kommuner (42 prosent), mener at «kommunen har en svært aktiv strategi for å tiltrekke seg næringsvirksomhet og bruker betydelige kommunale ressurser på dette». Andelen små og mellomstore kommuner som svarer dette er begge 30 prosent.

Kommunene blir bedt om å ta stilling til 18 virkemidler og besvare i hvor stor grad disse benyttes (Borge m.fl. 2013:24). Resultatet viser stor variasjon i kommunenes virkemiddelbruk. De virkemidlene som benyttes av flest kommuner er «rask og fleksibel behandling av byggesøknader og reguleringsplaner» (52 prosent), «utbygging av (kommunale) veger og annen (generell) infrastruktur» (42 prosent). Videre er «Økonomisk bidrag til etableringsstøtte for nystartede private virksomheter» og «kompetansetiltak og rådgivning/kurs mot etablerere av næringsvirksomhet» vanlig. De virkemidlene som er minst brukt, er: «etablering av kommunale selskaper for å erstatte/supplere manglende etablering av private selskaper i kommuner», «utstedelse av kommunale lånegarantier for privatnæringsvirksomhet, «aksje- og andelstegning i privat næringsvirksomhet for å erstatte/supplere manglende kapital fra private investorer» og «indirekte bidrag gjennom eierskap i et hel- eller deleid investerings-/eiendomsselskap med kapitaltilførsel til privat næringsvirksomhet..». Mellom 72 og 79 prosent oppgir at de ikke eller i liten grad benytter disse virkemidlene. Det er videre gjennomført statistiske analyser (regresjonsberegninger) der også befolkningsvariabelen er lagt inn. Disse tyder på at store kommuner (målt i innbyggertall) i større grad benytter kompetanse- og eierskapsvirkemidler, og forskerne antar forklaringen på dette er at store kommuner har muligheter for utnyttelse av stordriftsfordeler (s 63). Utover det er kommunestørrelse og virkemiddelbruk ikke kommentert i undersøkelsen.

Telemarksforskning sine arbeid med attraktivitetspyramiden måler attraktivitet langs de tre dimensjonene *bosetting, bedrifter og besøk*. Etter en rekke indekser basert på utvalgte registerdata rangeres regioner/fylker og kommuners attraktivitet ut fra disse indikatorene (Vareide og Storm bl.a. 2011a og b, 2012). Studiene er kvantitative, og bruker lett tilgjengelige statistiske indikatorer. Disse attraktivitetsstudiene gjøres både for små og store kommuner (og regioner). Slik analysene er bygd opp vil resultatene bli at en liten kommune med svakt arbeidsmarked og få arbeidsplasser i omlandet (svak arbeidsmarkedsintegrasjon) som trekker til seg få bedrifter, vil komme ut som lite attraktiv. Motsatt vil store kommuner, med mange (og varierte) arbeidsplasser og sterk integrasjon med omlandet framstå som langt mer attraktive. Kommunestørrelse gjøres ikke til noe selvstendig poeng, men slik indikatorene er bygd opp vil kommunestørrelse mer indirekte ha betydning.

Et annet tema som er blitt tydeligere gjennom nyere arbeid (Angell m.fl. 2013 og Ringholm m.fl. 2013) er næringslivets store behov for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, gjerne utenfra, og at kommunene kan bidra til og tilrettelegge i rekrutteringsarbeidet. Dette er avdekket i første rekke i studier av mindre kommuner med mer perifer beliggenhet. I noen tilfeller har kommunene bidratt til å løse boligutfordringene: Mange nye tilflyttere medfører behov for differensierte boligtilbud lokalt, og det finnes eksempler på ulike modeller for kommunalt engasjement på dette området, f.eks. i Herøy (i Nordland), som har arbeidet mye med bolig og integrering av nye innbyggere. Heller ikke her gjøres kommunestørrelse til noe selvstendig poeng, men utfordringen er aktualisert i små kommuner med perifer beliggenhet.

Det er verdt å trekke fram at kommunene er forvaltningsorgan for landbruks- og matsektoren og skal gjennomføre landbrukspolitikken på lokalt nivå. Oppgavene omfatter faglig rådgivning og veiledning til den enkelte bruker, forvaltningsansvar for juridiske og økonomiske virkemidler, mobilisering og tilrettelegging for næringsutvikling både innen tradisjonelt landbruk og nye næringer (Pedersen 2013:17). Kommunene har altså et særskilt ansvar for landbruksnæringen. Gjennom kommunenes inntektssystem, de pengene kommunene får overført fra staten, er lagt en komponent som skal dekke kostnader kommunene har til landbruksforvaltningen. De fleste kommunene har et kommunalt eller interkommunalt landbrukskontor,² og kommunene er også førstelinjekontakt for virkemiddelbruken overfor landbruket innenfor næringsutvikling (op.cit.).

Næringsutvikling er ikke lenger noe bare periferikommunene driver med. Fra andre halvdel av 1980-tallet viser byene for alvor økende oppmerksomhet for næringspolitikk (Farsund og Leknes 2010). Det blir mer vanlig at byene utarbeider strategiske næringsplaner. Et trekk ved disse er storbyenes satsing på næringsklynger (op.cit.:150) og brede nettverkssamarbeid (jfr. også kap 4.3.3 og 4.4). Tiltaksarbeidet og arbeidet med næringsutvikling har spredt seg fra utkantkommuner til hele landet, og Teigen og Lien (2013) påpeker at denne spredningsprosessen er nærmest enestående. Vanligvis skjer spredningen fra sentrum til utkant. Forklaringen på det norske spredningsparadokset ligger i planleggingsfagets erfaring om handling som reaksjon på krise, og at det i Norge var utkantkommunene som opplevde flyttingen fra landsbygda som en krise og søkte grep for å løse den.

² Ansvaret for landbrukskontorene ble overført fra Staten til kommunene i 1994.

I følgeevalueringen av felles fylkesplan for Trøndelag, (felles for Nord- og Sør-Trøndelag og Trondheim kommune) (Arbo og Ringholm 2006:24) dokumenteres det at en stor del av tiltakene i de årlige handlingsplanene har næringsformål, selv i en overordnet fylkesplan. Hhv. 72 og 63 prosent av tiltakspunktene i handlingsprogrammene for 2005 og 2006 handler om næringsutvikling, hvor argumentene er at tiltakene skal legge til rette for økt verdiskaping og innovasjon i Trøndelag. I argumentasjonen er kultur blitt til næring der selv mattradisjoner, kirkebygg og museer er omgjort til reiselivsprodukt. Dette kan også være et eksempel på at det er næringsformål som vinner fram i en politisk prioritering.

I forbindelse med Kommunal- og moderniseringsdepartementets Småkommuneprogram ble det gjort en kartlegging av utviklingskapasitet i småkommuner³ (Cruickshank m.fl. 2014). Undersøkelsen viser at det er stor variasjon også mellom disse småkommunene. Geografi, areal, sentralitet, økonomi, og kultur har betydning for deres arbeid med samfunnsutvikling og deres unike utfordringer. Kommuneorganisasjonen har relativt stor betydning for utviklingsarbeidet fordi andre store aktører er fraværende i disse småkommunene. De kommunene som er mest bevisst sin utviklingsrolle og som tar innover seg sine utfordringer er de som evner å organisere utviklingsarbeidet på en tydelig måte. I rapporten identifiseres det tre utviklingsprofiler/roller blant de 41 småkommunene som deltar i programmet:

- 1) «I bakevja»: Lite, eller intet fokus på samfunnsutvikling, konflikter, stor utflytting, hyppig rådmannsbytte, og/eller forskjellige former for kommunal omorganisering. Politiske løsninger er ofte basert på kortsiktig tenkning og tilfeldigheter.
- 2) «På rett vei»: Har vilje men strever med å finne rette arbeidsmåter. De forsøker å tenke helhetlig og strategisk, men mangler ofte kontinuitet og kompetanse.
- 3) «Frempå»: Har tatt strategiske valg i utviklingsarbeidet og har funnet arbeidsmåter som fungerer for dem. Ikke alltid suksessfulle, men tydelige på hvilken rolle de har i utviklingsarbeidet og har en plattform for læring og utvikling. Mangler noe kontinuitet og kompetanse i planleggingen.

Kommunens arbeid med samfunnsutvikling er tematisk mangfoldig, omfattende og i kontinuerlig endring, etter hvert som nye utfordringer dukker opp. Territorielt er dette avgrenset til hva som gjøres innenfor en kommunes geografiske område og i evt. bredere samarbeid, f.eks. gjennom interkommunale samarbeid.

4.2 Kommunenes faglige og politiske kompetanse og kapasitet

I næringsrettet utviklingsarbeid er det samlet sett behov for et bredt spekter av kompetanse, fra den spesifikke, bransje- og bedriftskunnskapen til en bred forståelse av hvordan utviklingsprosesser og politiske beslutninger bør virke sammen for å komme fram til gode løsninger. Det er gjennomført noen få undersøkelser som tar for seg kompetanse eller kapasitet i kommunene, men ingen som direkte måler kommunenes faglige og politiske kapasitet for næringsrettet utviklingsarbeid. Indirekte kan denne kapasiteten naturligvis avleses av kommunenes lange tradisjoner for å drive samfunns- og næringsutvikling (jfr.

³ Undersøkelsen omfatter 41 kommuner med mindre enn 2000 innbyggere i distriktpolitisk område 3 eller 4, med manglende kompetanse og kapasitet. Formålet var å se nærmere på småkommuners utviklingskapasitet og hvordan kommunen utøvet sin rolle i samfunnsutviklingsarbeidet (spesielt med hensyn til styring og medvirkning).

f.eks. Ringholm m.fl. 2009, Bukve 2001, Aarsæther 1980), og av de mange undersøkelsene som handler om dette temaet.

Rapporten «Kompetanse i kommunene» fra FAFO (Bakkeli, Steen Jensen og Moland 2013) undersøker bl.a. kommunenes kompetanse innenfor samfunnsutvikling. I undersøkelsen skiller de mellom kompetanse i arealplanlegging, samfunnsutvikling og næringsutvikling. For kompetanse innen næringsutvikling plasserer tett under 50 prosent av kommunene seg på de to høyeste vurderingene (på en skala fra 1-6), og på kompetanse innen samfunnsutvikling skårer disse to alternativene tett over 50 prosent (Bakkeli m.fl. 2013, kap. 8.3). Avgrensningene mellom de to er imidlertid noe ulik den vi har lagt til grunn, uten at det skal tillegges stor betydning så lenge forskjellen mellom de to temaene samlet sett er liten. Videre varierer kommunenes vurdering av egen kompetanse på disse områdene med kommunestørrelse. Kompetansen oppfattes som best i de store kommunene og svakest i de små. Rapporten påpeker imidlertid at det også er stor variasjon innenfor hver størrelsesgruppe. Det er imidlertid ikke forskjeller av betydning mellom kommuner av ulik størrelse når de blir bedt om å vurdere egen kompetanse på ulike virkemidler i samfunnsutvikling, som innovasjonsprosesser, prosjektarbeid, økonomistyring og strategisk forståelse. Det er interessant å merke seg at denne undersøkelsen påviser en positiv korrelasjon mellom kompetanse på samfunnsutvikling og oppfølging av planer i form av analyser, strategier og budsjett (Bakkeli m.fl. 2013, kap. 8.3.1).

I en undersøkelse fra NIVI analyse (Langset 2014) er kompetanse og kapasitet undersøkt. Her går det fram at kommunene oppfatter selv å ha vesentlig bedre kompetanse på areal- enn på samfunnsplanlegging. Det framgår ikke av undersøkelsen hvorvidt dette varierer etter kommunestørrelse. Det er vanskelig å trekke ut konkrete funn om næringsrettet samfunnsutvikling, men vi finner at 34 prosent av kommunene oppgir å mangle kompetanse på verdiskaping og næringsutvikling, og 46 prosent på utbyggingsavtaler (Langset 2014:30). Disse tallene er ikke presentert mht. kommunestørrelse.

I likhet med Ringholm m.fl. (2009) og Moen (2011) har også Bakkeli m.fl. (2013) undersøkt fylkeskommunenes oppfatninger av kompetansen i kommunene, og funnene i disse undersøkelsene samsvarer på den måten at fylkeskommunene tendere til å vurdere kompetansen på samfunnsutvikling i kommunene som svakere enn det kommunene selv gjør.

Samfunnsutvikling er tematisk nært beslekta med planlegging, idet det inneholder så vel fysisk tilrettelegging og infrastruktur, som tiltak for rekruttering og integrering av nye innbyggere. En metastudie av planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommunene, gjennomført ved NIBR (Skjeggedal og Saglie 2008) bidrar imidlertid i liten grad til å kaste lys over spørsmålet. Hovedkonklusjonen her er at det er store hull i kunnskapen om kommunenes kompetanse på dette området. Rapporten peker på at de fleste undersøkelsene dreier seg om formell kompetanse, og i og med at det er planleggere som undersøkes, finner en flest arkitekter og ingeniører i dette materialet. Realkompetanse og prosesskompetanse, som trolig er mest aktuelt i tilknytning til næringsrettet utviklingsarbeid, er ifølge rapporten svært lite undersøkt. Det pekes også på at vi vet for lite om forholdet mellom den kompetansen som finnes i kommuneorganisasjonen og kompetansen blant private aktører som kommunen samhandler med. Dette er aktuelt i en

plansammenheng der en økende del av forslag til reguleringsplaner fremmes av private. Også i tilknytning til næringsrettet samfunnsutvikling er dette et aktuelt spørsmål. Dette hullet bidrar rapporten fra FAFO og NIVI analyse til en viss grad til å fylle. Kommunenes egenrevisning av kompetanse på arealplanlegging oppfattes generelt å være høy, idet mellom 65 og 70 prosent av kommunene samlet plasserer seg på skalaens to høyeste trinn (Bakkeli m.fl. 2013). Også her varierer vurderingen etter størrelse, der en større andel store kommuner rapporterer om god kompetanse, med også på dette feltet er det betydelige variasjoner innad i kommunegruppene.

Skjeggedal og Saglie (2008) peker også på at ut fra det foreliggende materialet synes kapasitet snarere enn kompetanse å være et problem. Manglende kapasitet, muligens også kompetanse, kompenseres i alle fall et stykke på vei gjennom tilgang til nettverk i form av f.eks. veiledning fra fylkeskommuner og samarbeid med nabokommuner. I FAFO-rapporten (Bakkeli m.fl. 2013) er ikke kapasitet undersøkt spesifikt, men undersøkelsen som NIVI har gjennomført (Langset 2014) finner at små kommuner i større grad enn store rapporterer om manglende kapasitet for arealplanlegging. Dette er samtidig et problem som vekstkommuner opplever. Et tankekors er at mange kommuner samtidig opplever at plankapasiteten «spises opp» av private planforslag. Dette kan i og for seg dreie seg om næringsrettet samfunnsutvikling, men undersøkelsen forteller ikke mer om dette.

Kort oppsummert kan vi konkludere med at den systematiserte og forskningsbaserte kunnskapen om kommunenes kompetanse og kapasitet for næringsrettet samfunnsutvikling gir et spinkelt grunnlag for å trekke konklusjoner om betydningen av størrelse i denne sammenhengen. Ut fra de undersøkelsene som foreligger synes det å være en viss sammenheng mellom størrelse og vurdering av egen kompetanse, i den forstand at store kommuner i større grad mener å ha god kompetanse. Samtidig er det viktig å ta med seg at variasjonen er stor mellom kommuner av samme størrelse. Ingen av undersøkelsene gjennomfører spesifikke empiriske undersøkelser av sammenhengen mellom kompetanse og kapasitet, men det påpekes at kapasitet kan være en utfordring. Til en viss grad kan en nok gå ut fra at kompetanse skaper kapasitet. Kapasitet kan likevel også forstås som antall stillinger som er allokert til det enkelte formål. Antallet stillinger som arbeider med næringsrettet samfunnsutvikling og planlegging er generelt lavere i små enn i store kommuner. Samtidig er ikke plankravene mindre for de små kommunene, og en kan heller ikke gå ut fra at spesifikke næringsrettede prosjekter, som tilrettelegging, etableringer, gründerveiledning og lignende er mindre arbeidskrevende i små enn i store kommuner, selv om antall saker vanligvis vil være færre i små enn i store kommuner.

4.3 Organisering av arbeidet

Kommunene velger selv hvordan arbeidet med næringsutvikling skal organiseres. I dette avsnittet gjennomgås forskning og utredninger som tar for seg hvordan kommunene organiserer arbeidet, og om det kan påvises forskjeller etter kommunestørrelser. Ordfører og rådmannens roller blir drøftet særskilt.

4.3.1 Mangfold i måter å organisere på

Det er store variasjoner i hvordan kommunene organiserer arbeidet med næringsutvikling. Godt over halvparten av kommunene har ansatt næringskonsulenter som utfører planarbeid, foretar saksbehandling, organiserer møteplasser, driver oppsøkende arbeid overfor næringslivet, legger ut informasjon på nettside mv. Hvordan dette fordeler seg etter størrelse på kommunene framkommer ikke. Imidlertid framkommer det fra casestudien (Moen 2011:54) at det ikke er entydig fra kommuneinformantene hvorvidt de mener at det å ha en egen næringskonsulent faktisk fremmer lokal næringsutvikling. I noen små kommuner, der rådmannen og ordføreren håndterer arbeidet med næringsutvikling, framheves det som positivt at en kommer i direkte kontakt med viktige beslutningstakere, og at dette kan øke engasjementet for næringsarbeid blant lederne.

I en artikkel sammenligner Teigen og Lien (2013) tall fra en undersøkelse om kommunal næringsutvikling fra 1995 med tall fra en undersøkelse om innovasjon i kommunene fra 2010. Noen av spørsmålene er tilnærmet like, og gir grunnlag for å sammenligne selv om det er en viss divergens mellom de overordnede temaene. De finner at antallet årsverk som kommunene bruker på næringsutvikling har gått markant ned på de 15 årene. Andelen kommuner med egen næringsmedarbeider er også klart redusert, fra 39 prosent til 27 prosent. Som nevnt fant Moen (2011) at godt over halvparten av kommunene har ansatt næringskonsulent/medarbeider. Her er det variasjon i tallene, med andre ord. Teigen og Lien (2013) viser videre at andelen kommuner med egen næringsetat/avdeling er redusert fra 24 prosent til 21 prosent. Samtidig har andelen kommuner der ordfører eller rådmann har det daglige ansvaret økt noe, og forfatterne tolker dette i retning av at «tiltaksordføreren» er på vei tilbake. I samme tidsrom har også andelen som bruker utviklings-/næringssselskap økt kraftig, fra 6 prosent til 21 prosent. Denne undersøkelsen differensierer ikke etter kommunestørrelse.

Tallene fra Moen (2011) viser at nesten halvparten av kommunene bruker næringsutviklingssselskap som ivaretar rollen som næringsutvikler, og dette er noe høyere enn det Teigen og Lien (2013) finner. Disse selskapene skal vanligvis skape sysselsetting ved nytt og eksisterende næringsliv (nettverksbygging, kompetansebygging og rådgivning), og oftest fortsetter kommunene den vanlige saksbehandlingen f.eks. i byggesaker og arealsaker (Moen 2011).

Også Borge (2013) viser at organiseringen av kommunenes næringsrettede arbeid varierer mye. Mange (mellom 44 og 51 prosent) er «helt uenig» i at «mesteparten» av kommunens næringsrettede arbeid foregår gjennom i) et næringssselskap ii) et interkommunalt næringsutviklingssselskap og iii) som ordinær kommunal virksomhet. 10 prosent er «helt enig» i at det foregår gjennom interkommunalt næringsutviklingssselskap. Borge utdyper ikke nærmere tolkning rundt disse funnene, utover at organiseringen varierer stort. Slik vi forstår det viser tallene at mange kommuner benytter flere av disse organisasjonsmodellene på samme tid, ved at noe av oppgavene kan være lagt til næringssselskap og noe er ordinær kommunal virksomhet m.v. Det framkommer ikke i rapporten om det er systematiske forskjeller etter kommunestørrelse eller hvilke typer oppgaver som utføres i hvilken organisasjon.

Fra siste halvdel av 1980-tallet fikk næringspolitikk økende oppmerksomhet også i de mer sentrale bykommunene (Farsund 2010:148), og mange byer etablerte egne næringskontorer i administrasjonen. Mot slutten av 1990-tallet ble det etablert mer organisert samarbeid mellom ulike aktører i storbyregionene og mye av politikken ble forankret i byregionale nettverk på tvers av administrative og geografiske grenser (op.cit). Nærmere studier av Stavangerregionen og Bergensregionen viser at nettverkselementene er blitt erstattet av mer formaliserte partnerskap f.eks. slik som Greater Stavanger og Business Region Bergen, og at eierkommunene styrer selskapene gjennom politisk representasjon i styret og eiermøte. Ressurstilgangen i form av penger har vært liten, men feltet har stor synlighet og høy politisk prestisje. Andre eksempler på næringsrettet arbeid fra storbyer er rundt Kristiansand, med stiftelsen Cultiva og Areal og transportutvalget for Kristiansandregionen (Fimreite og Aars 2005). Gjennom ulike organiseringer og ulike nettverk har storbyer gått sterkere inn i næringsrettet arbeid, der også andre aktører er sentrale.

Mange kommuner i landet er kraftkommuner⁴, og mange av disse kraftkommunene er små, målt i antall innbyggere. Hele 104 (av 173 kraftkommunene) har mindre enn 4000 innbyggere. En studie som også viser organiseringen av disse kommunenes næringsarbeid viser at den klart mest vanlige administrative organiseringen er «tiltaks-næringskonsulentmodellen (61 av 104), deretter ordfører/rådmannsmodell (18 av 104), videre selskaps- og fristilling (14 av 104) og kun 5 av disse har egen næringsetat (Teigen og Fosso 2014). Mange av disse kraftkommunene (nesten 36 prosent) har inngått samarbeidsavtaler og i flere tilfeller også eierskap i regionale AS, interkommunale selskap, næringshager og utviklingsselskap (op.cit). Kraftkommuner har ekstra inntekter, og mange bruker (noe) kraftinntekter til næringsutvikling. Det er derfor interessant å trekke fram hvordan disse organiserer sitt næringsutviklingsarbeid.

Analysene av organisering avdekker med andre ord en betydelig variasjon i måten kommunene organiserer det næringsrettede utviklingsarbeidet, men gir svært få holdepunkter for å trekke konklusjoner om hvilken betydning størrelse har for måten arbeidet er organisert på. Når det gjelder små kommuner, tyder undersøkelsen om kraftkommunene på at økonomi er viktigere enn størrelse ved valg av organisering. Det kan se ut til at de kommunene som har råd til det, ansetter egne folk til næringsarbeidet, mens ordfører og rådmann i hovedsak tar disse oppgavene i kommuner der økonomien er svak.

4.3.2 Ordfører og rådmann som nøkkelaktør

Mange småkommuner har ikke egne næringskonsulenter, men har disse oppgavene tillagt rådmann og ordfører. En ulempe ved at næringsutviklingsoppgavene er lagt til disse lederstillingene er at dette arbeidet må konkurrere med en rekke andre oppgaver og det kan oppstå kapasitetsproblemer i saksbehandlingen. Samtidig kan det være fordel med at denne organiseringen gir kort veg til beslutningstakerne (Moen 2011). En undersøkelse om ordførerrollen (Buck og Willumsen 2012), basert på en representativ spørreundersøkelse viser at norske ordførere i vesentlig høyere grad enn deres kolleger i andre europeiske land mener at det er ordførerens oppgave å bidra til ny virksomhet i kommunen. Her finner ikke forskerne noe skille mellom små og store kommuner. Det må påpekes at undersøkelsen

⁴Kraftkommunene har en egen organisasjon, Landssammenslutninga av Vasskraftkommunar (LVK), med 173 medlemskommuner fordelt på 16 fylker (<http://lvk.no/>).

opererer med grovmaskede kategorier, idet den sorterer mellom kommuner med flere eller færre enn 20.000 innbyggere. Dette samsvarer med tallene fra Teigen og Lien (2013) som tyder på at «tiltaksordføreren» er på vei tilbake. Mens 6 prosent av kommunene i 1995 oppgav at ordføreren hadde hovedansvaret for tiltaksarbeid/ innovasjon/næringsutvikling, oppga 10 prosent dette i 2010.

Rådmannsundersøkelsen (Willumsen m.fl. 2014) støtter inntrykket av rådmenn som partnere og trolig drivkrefter i lokal samfunnsutvikling. I rådmannsundersøkelsen scorer utsagnet «å få i gang nye tiltak i kommunen» høyest når det spørres etter hva som er rådmannens viktigste oppgave.

Bakkeli m.fl. (2013) viser tall som differensierer mellom rådmann, ordfører og ulike faglig/administrative funksjoners involvering i samfunnsutvikling. I framstillingen er ikke samfunnsutvikling generelt og næringsutvikling skilt fra hverandre, og involveringen kan slik sett omfatte et bredt spekter av tema. Denne undersøkelsen viser at rådmannen er desidert mest involvert i arbeidet med samfunnsutvikling (84 prosent), med planlegger på andreplass (66 prosent) og ordfører på tredje (61 prosent). Deretter følger teknisk sjef, næringssjef/næringskonsulent, etats/sectorleder og kulturkonsulent.

Også i studien om suksessrike distriktskommuner (Kobro m.fl. 2012) er en av konklusjonene at enkeltpersoner eller «ildsjeler» er viktig for ny utvikling. Det er personer som har tatt og fått et handlingsrom som har oppstått og det har blitt opphav til ny aktivitet. Disse enkeltpersonene kan være ordfører eller rådmann, fra næringslivet eller fra det sivile samfunnet, og er personer som har benyttet anledningene som er kommet; «fanget mulighetene».

4.3.3 Organisasjonsform underordnet betydning?

Oxford Research har foretatt en litteraturgjennomgang for å skaffe kunnskap om hvordan forskjellige samarbeidsformer egner seg i utformingen av (den økonomiske) utviklings- og næringspolitikken i norske kommuner. I denne studien har de ikke funnet litteratur som dokumenterer at en organisasjonsform på generelt grunnlag kan sies å være mer effektiv enn andre, men at det er fordeler og ulemper knyttet til alle organisasjonsformer Oxford Research (2014:21). En konklusjon er at det er fornuftig å ta hensyn til målsettinger, aktører og arbeidsform før organisasjonsform avklares. Organisasjonsform har imidlertid betydning for hvilke aktører som kan være inkludert. Aksjeselskap kan involvere næringsliv og andre former for ikke-offentlige aktører, mens det er kommuner som samarbeider i interkommunale samarbeid. I slike samarbeid må næringslivet inkluderes på andre måter (Oxford 2014:40).

Studien av suksessrike distriktskommuner (Kobro m.fl. 2012) konkluderer med at organisering av næringsutviklingsarbeidet i seg selv neppe er avgjørende for suksess. Heller ikke i studien av langtidseffekter av omstillingsprogram (Carlsson et al 2010) kom det fram at spesifikke organisasjonsformer pekte seg ut ved å gi større effekter på lengere sikt. Andre faktorer enn organisering og organisasjonsform var viktigere. Kommunestørrelse var ikke gjort til noe selvstendig poeng, men i Kobro m.fl. (2012) er det distriktskommuner, som jo er små, som er studieobjekt.

4.4 Samarbeidspartnere

Partnerskapstenkingen er helt sentral i arbeidet med næringsutvikling (Onsager 2004, Arbo 2002, Bukve m.fl. 2004, Teigen og Lien 2013). Kommunene har stor frihet til å velge hvordan de skal arbeide med næringsutvikling, hvem de ønsker å inkludere og spille på, samt bestemme innholdet i arbeidet. «*Kommunanane sin styrke ser ut til å vere at dei er pragmatiske, og at dei på tvers av politiske skiljelinjer gjer det som svarar seg best for lokalsamfunnet. Dei har trassa ideologane og teoretikarane sine handlingsreglar for arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor*» (Teigen og Lien 2013:254). I neste kapittel drøftes de regionale virkemiddelaktørene innen næringsutvikling som også er viktige samarbeidspartnere for mange kommuner. I dette avsnittet vektlegges andre samarbeidspartnere.

I studien av kommunalt samarbeid på næringsfeltet (Oxford Research 2014) framheves det hvordan styringsnettverk, forstått som samstyring, samarbeid eller nettverksstyring de siste tiårene har fått status som en styringsform tilpasset komplekse, usikre og konfliktfylte policy-utfordringer (Sørensen og Torfing 2008). Videre pekes det på hvordan det blir sett på som et potensielt bidrag til økt styringseffektivitet. Samstyring er en samarbeidsform som bygger på 1) frivillig deltakelse med likeverdige parter som er gjensidig avhengige av hverandre, 2) avgjørelser fattes gjennom forhandlinger og konsensus, og 3) aktører med ressurser til å gjennomføre tiltak, der offentlige myndigheter, og i denne konteksten kommunene, er viktige (se også Fimreite og Aars 2005:127 og Røiseland og Vabo 2008). Samtidig kan samstyring gi grobunn for mistillit og skape konflikter (Kjær 2009 referert i Oxford Research 2014:15).

I sin oppsummering av hva godt samarbeid er påpeker Oxford Research (2014) at det handler om å forstå og tilpasse seg konteksten samarbeidet skal operere innenfor. Videre må de relevante aktørene mobiliseres og en må begynne sonderingen av målsettingene for samarbeidet. Når det gjelder valg av organisering skriver de at er det ingen modell som peker seg ut, men anbefaler å tenke konsekvenser av ulike organisasjonsformer og foreta bevisste valg. De påpeker videre at for å vedlikeholde samarbeidet er tillitsskapende aktiviteter viktig. Utvelgelse av ledelse er sentralt. Kommunen må tørre å være en aktiv eier og ta i bruk tilgjengelige styringsinstrumenter. Variasjon med henblikk på kommunestørrelse er tematisert i den delen som omhandler norsk empiri. Her er det delt inn etter empiri fra storbyer og empiri fra mellomstore- og mindre kommuner. Kommunestørrelse drøftes i likevel i begrenset grad, og da på den måten at relativ størrelse mellom samarbeidende kommuner har betydning (asymmetri i størrelse) der det forventes at den største byen tar initiativ, samtidig som det er frykt for at den skal dominere for mye.

4.4.1 Næringslivet viktig samarbeidspartner

Kommunene gjør ikke utviklingsarbeidet alene, men har et bredt samarbeid med en rekke aktører. Nesten alle, hele 90 prosent av kommunene har invitert næringslivet til å komme med innspill i løpet av de fem siste årene, og 85 prosent svarer at innspillene har hatt avgjørende og stor betydning for beslutningene kommunen har tatt. Bedrifter og lokalt næringsforum har avgjørende betydning i næringsplanarbeidet, etter kommunenes syn (Moen 2011). Andre undersøkelser støtter disse funnene. I Blåka m.fl. (2012) dokumenteres det at det er blitt mer og mer vanlig at kommunene møter representanter for næringslivet

og/eller dets organisasjoner. I 2004 hadde 59 prosent av kommunene møter med næringslivet, det økte til 80 prosent i 2008 og 87 prosent i 2012. Når det gjelder hvilke former for samarbeid kommunen har med næringslivet er det mest vanlig med «ad hoc/uformelt enkeltsakssamarbeid», rapportert av 75 prosent av kommunene. Deretter følger «samarbeid om lokale prosjekter», (70 prosent) og «medvirkning i planprosesser» (65 prosent). «Gjennomføring av driftsoppgaver kommunen har ansvar for», «frivillig supplement til/samarbeid om driftsoppgaver som kommunen har ansvar for» samt «partnerskap» har alle rundt 16 prosent skår. Disse dataene sier ikke noe om kommunestørrelse. Samarbeid i alle disse formene har økt fra 2008 til 2012 (op.cit).

Det er også interessant å trekke fram funnene fra Moen (2013) om at bedriftslederne er noe kritisk til kommunenes innsats i forhold til bedriftenes behov. Moen understreker (s 48) at bedriftsundersøkelsen gir grunn til å stille spørsmål om hvorvidt kommunene faktisk ivaretar rollen som næringsutviklere, og mener kommunene kan beskrives som reaktive forstått som de henger etter i en rekke oppgaver som er viktig for næringslivet (se mer kap 4.5).

4.4.2 En rekke andre samarbeidspartnere

Ringholm m.fl. (2009) viser at kommunene samarbeider med mange aktører, ikke bare næringslivet, også om næringsutvikling. Utenom næringslivet er de viktigste samarbeidspartene for kommunen frivillige organisasjoner og interesseorganisasjoner, grunneiere, eiendomsutviklere samt ildsjeler og enkeltpersoner. Viktige samarbeidspartnere på næringsutviklingsfeltet utenfor kommunen er: Andre kommuner (inkludert interkommunale samarbeid), fylkeskommunene, SIVA og IN og regionale statlige organer (Fylkesmannen, Husbanken, Statens vegvesen mv). Dette samsvarer med det Moen (2011) finner; at viktige samarbeidspartnere for kommunene er: IN, kommunale næringsfond, fylkeskommune, næringsutviklingsselskap. Også i spørsmålet om samarbeidspartnere finner vi lite forskjell mellom kommuner av ulik størrelse og sentralitet når det gjelder hvor viktige de ulike samarbeidspartnerne er. I næringsutvikling er imidlertid tendensen at universitet, forsknings- og høyskolemiljø synes å innta økende viktighet som samarbeidspartner jo større kommunene er (Ringholm m.fl. 2009).

Oxford Reserarch (2014) ser på empiri fra ulike studier av ulike typer kommuner, og deler inn i storbyer og mellomstore/mindre kommuner. Felles for de studerte storbyene er at de er involvert i svært mange og forskjellige typer samarbeid som berører næringsfeltet, men også byutvikling mer generelt. Det omfatter alt fra enkeltstående prosjektsamarbeid (som Tromsøs arbeid med OL2018), saksspesifikt samarbeid (som Kristiansands Cultiva), til mer eller mindre institusjonalisert samarbeid om strategiske planer og overordnet samstyring. Mangfoldet gjenspeiles også i hvilken organisering samarbeidet har (op.cit:28). Av mer konkrete resultat peker Oxford (2014:31) på at mange samarbeid munner ut i strategiske næringsplaner. Undersøkelsen bygger på et begrenset utvalg av empiri fra mellomstore og mindre kommuner. Et poeng som trekkes fram er betydningen av struktur, der stor forskjell i innbyggertall mellom kommunene kan gjøre samarbeidet vanskelig. Små kommuner (lavt innbyggertall) kan ha mistro til større kommuner, samtidig som de forventer at større kommuner skal være motor. Store geografiske avstander kan også være utfordrende, hvis det medfører lav geografisk integrasjon og de ikke utgjør et felles bo- og arbeidsmarked (op.cit:32). Hva det konkret samarbeides om, varierer. De regionrådssamarbeidene som løftes fram, utviklet seg fra tidligere samarbeidsformer. Resultatene synes i liten grad å være

effekter i form av økonomisk vekst, men mer i form av innspill til strategiske næringsplaner, bidrag til felles forståelse og tillit mellom kommunene samt felles utspill for å påvirke andre myndigheter (regionalt og nasjonalt).

Fylkeskommunene har også tatt i bruk samstyring som verktøy, og det får konsekvenser for kommuner. F.eks. har Nordland fylkeskommune gjennom regionale partnerskapsavtaler med regionrådene brukt økonomiske virkemidler for å påvirke hvilke aktører som skal delta. I tillegg til offentlige aktører skal det være deltakere fra næringsliv, utdanning og Fou-feltet, samt kultur og frivillig sektor (Nilsen og Langset 2011, referert i Oxford 2014:35).

Ringholm m.fl. (2009) stilte spørsmål om formalisering av samarbeidsrelasjoner. Her viser svarene fra rådmenn og ordførere at dette ikke er noe som vektlegges sterkt, men at en er noe mer tilbøyelige til å mene at samarbeid med eksterne partnere, altså utenfor kommunen, bør formaliseres, enn samarbeid med lokale aktører.

4.4.3 Økning i formalisert samarbeid

Norske kommuner har i stor utstrekning inngått formaliserte interkommunale samarbeid og samarbeid med andre aktører gjennom ulike selskapsformer. Det har vært en markant økning i slike samarbeid. Næringsutvikling er et av saksfeltene som i mange sammenhenger omfattes av slike samarbeid, selv om nok velferdstjenester og administrative (felles)tjenester dominerer når en ser på tallene samlet.

Kommunene benytter ulike samarbeidsmodeller: § 27-samarbeid⁵, § 28 b og c samarbeid, IKS-samarbeid og interkommunale AS. I tillegg finnes det en rekke avtalebaserte samarbeid (Leknes et al 2013). Særlig de minste kommunene, som gjerne har størst behov for å inngå interkommunale samarbeid, men minst kompetanse og kapasitet til å etablere slike, melder at dagens modeller for samarbeid er for arbeidskrevende og omstendelige både når det gjelder etablering og endring. I gjennomsnitt deltar kommunene i 11 til 15 interkommunale samarbeid. De største kommunene deltar i flest, mens kommunene mellom 6000-20000 innbyggere deltar i færrest. § 27 samarbeid og IKS er de vanligste samarbeidsformene, og AS brukes i litt større grad i de største kommunene (med over 20 000 innbyggere). Innenfor kultur, natur og næring har de største kommunene flest samarbeid (s 59). Administrasjon, helse/sosial og teknisk er de mest vanlige temaene det samarbeides om i de øvrige kommunene (op.cit).

Antall kommunale aksjeselskaper er mer enn fordoblet fra 2000-2009 og veksten er deretter flatet ut. I 2014 er det registrert 2418 kommunale AS. En tilsvarende vekst har også funnet sted i interkommunale selskaper (IKS), og det var 354 registrerte IKS i 2014 (Bjørnsen m.fl. 2015:32). Både AS og IKS er selvstendige rettssubjekter, regulert av hhv. aksjeloven og IKS-loven, og har dermed en mer selvstendig stilling sammenlignet med andre typer samarbeid. Elektrisitetsforsyning, eiendomsdrift og tilrettelagt arbeid er de største gruppene av kommunale AS. Imidlertid har antallet kommunale AS innen kategorien «næringsutvikling, telekom m.v», «bygge- og anleggsvirksomhet» samt «samferdsel» økt betydelig etter årtusenskiftet (Bjørnsen m.fl. 2015:37). De vanligste IKS er innenfor vann, avløp og renovasjon, generell offentlig administrasjon og brannvern. Kommunestørrelse er ikke

⁵ § er her en henvisning til kommuneloven og de ulike paragrafene regulerer ulike typer samarbeid.

analysert, men variabelen sentralitet er med (s 47)⁶. Det er umulig å isolere det spesifikt næringsretta utviklingsarbeidet i dette materialet. Tallene indikerer imidlertid en viss forskjell mellom sentrale og perifere områder mht. hvordan slikt arbeid er kanalisert inn i kommunale AS. Undersøkelsen bekrefter at kommunale AS er mest vanlig i storbyer, der kultur/fritid/turisme topper, etterfulgt av næringsutvikling, eiendomsdrift, samferdsel og vann/avløp/renovasjon. Også for mellomstore byer er det mer vanlig med kommunale AS enn det landsgjennomsnittet viser. Kommunale AS er mindre vanlig i periferiregioner, med unntak av områdene kraftselskaper, eiendomsdrift og arbeidstrening. I de perifere områdene er det mer vanlig at annen produksjon og tjenesteyting samt energi er organisert som kommunalt AS (s 48). Det er vanskeligere å framstille en regional fordeling av interkommunale selskap (IKS) fordi disse er registrert med adresse i en av kommunene som inngår i samarbeidet.

§ 27 i kommuneloven regulerer interkommunalt samarbeid, og en evaluering tar for seg omfang, organisering og virkemåte (Jacobsen 2010). Det er to hovedgrupper: *styringssamarbeid* som omfatter regionrådene og *produksjonssamarbeid* der det drives ulike former for tjenesteyting. Dette deles igjen i to hovedgrupper; tjenesteyting til innbyggere og intern tjenesteyting som omfatter administrative støttetjenester og funksjoner. I denne studien drøftes imidlertid ikke kommunestørrelse noe nærmere. Mange regionråd arbeider med tema innenfor regional utvikling og næringsutvikling.

4.5 Kommunenes økonomiske ressurser og andre virkemidler i næringsrettet samfunnsutvikling

Kommunene har stor frihet i hvordan de skal bruke ressurser til næringsrettet samfunnsutvikling. Kommunenes økonomi er en viktig faktor for hva som kan prioriteres til enhver tid. Det er ikke øremerking av statlige midler til disse feltene, etter at øremerkingen av kommunale næringsfond falt bort. Kommunene kan selv avgjøre om de vil ta i bruk eiendomsskatt eller ikke.

4.5.1 Planlegging

I undersøkelsen fra 2009 om lokal samfunnsutvikling tillegges både arealplanen og kommuneplanens samfunnsdel stor betydning (Ringholm m.fl. 2009), og som tidligere nevnt, at samfunnsdelen tillegges større vekt i store enn i små kommuner. Case-studien viser at koblingen til kommuneplanleggingen kan foregå på flere måter: Ved at kommuneplanen utgjør et utgangspunkt for prosjekter, og ved at prosjektene sluses inn i kommuneplansystemet. Det siste som et grep for å få bedre oversikt og kontroll med prosjektaktivitet som oppstår «utenfor» planprosessen (se også Aarsæther og Ringholm 2011). Case-studiene dreier seg om et bredere tilfang av aktiviteter enn de rent næringsrettede og erfaringene er ikke direkte overførbare til spørsmålet om næringsrettet utviklingsarbeid. Studien er gjort i to små og to mellomstore kommuner.

⁶ NIBR benyttet en fem-delt inndeling av sentralitet: storby, mellomstore byer, småbyer, bygdebyer og periferi.

4.5.2 Variasjon i virkemiddelbruk

Det er små systematiske forskjeller mellom små, mellomstore og store kommuner i hvordan de vurderer hvor aktive de er i næringsutviklingsarbeidet (Borge et al 2013). Det er likevel stor variasjon i kommunenes virkemiddelbruk. Borge et al (2013) lister opp 17 ulike virkemidler der kommunene bes om å rangere hvor viktig hver av disse er. Alle virkemidlene brukes av noen enkeltkommuner «i svært stor grad». Noen virkemidler benyttes mer enn andre. Over halvparten av kommunene bruker i stor grad⁷ «rask/fleksibel behandling av byggesøknader og reguleringsplaner», mellom 42 og 37 prosent gir samme skår til «utbygging av veger og infrastruktur», «økonomisk etablererstøtte» og «kompetansetiltak for etablerere». I motsatt ende, virkemidler som ikke eller sjeldent brukes, finner vi «Etablering av kommunale selskaper for å erstatte/supplere manglende etablering av private selskaper i kommuner», «Utstedelse av kommunale lånegarantier» «Aksje- og andelstegning i privat næringsvirksomhet...» og «Indirekte bidrag gjennom eierskap i investerings-/eiendomsselskap...». For hver av disse svarer mellom 79 og 72 prosent av kommunene at de ikke bruker dette⁸. Det framkommer ikke om det er forskjeller etter kommunestørrelse (op.cit).

4.5.3 Kommunale næringsfond

Kommunale næringsfond (KNF) er tilskuddsmidler som regioner/kommuner i distriktene tildeles for å legge til rette for lokal næringsutvikling. Det har vært ulike ordninger for om disse midlene er bevilget direkte fra KMD eller fra fylkeskommunen, og i hvilken grad de har vært øremerket⁹.

I 2004/2005 fikk i overkant av 200 kommuner næringsfondsmidler bevilget over kapittel 551 post 60 (Køhn m.fl., 2006). Kommunene/regionene forvalter næringsfondene. Fondsmidlene blir ofte brukt til bedriftsrettet støtte til små bedrifter, gründere og entreprenører samt til kompetanseutvikling blant nye og eksisterende virksomheter. Ifølge undersøkelsen til Køhn m.fl. (2006) bevilget KMD 55 millioner til næringsfond i 2004 hvor mesteparten av midlene ble brukt til tilskudd (33,5 millioner). 85 prosent av bedriftene som mottok støtte gjennom de kommunale næringsfondene hadde 1-5 ansatte og midlene gikk til nyetablerte bedrifter så vel som til bedrifter som hadde eksistert i mer enn tre år.

Ifølge Oxford Research (2011) og Kobro og Vareide (2011) finnes det lite tilgjengelig informasjon knyttet til resultatene og effektene av kommunale og regionale næringsfond (KNF). Seinere har Rambøll (2012a, 2012b) i samarbeid med Agderforskning og Telemarksforskning, evaluert effekten av kommunale og regionale næringsfond (bevilget over kapittel 551 post 60) i 2011. Det er viktig å understreke at det er vanskelig å skille ut resultatene og effektene av næringsfondene, siden disse midlene ofte spiller sammen med Innovasjon Norge og andre virkemiddelaktører. Ifølge Rambøll (2012a, 2012b) har KNF størst betydning for aktører i de minste og mindre sentrale kommuner siden midlene er lette å

⁷ På en skala fra 1-6, der 1 er ikke i det hele tatt og 6 er i svært stor grad, er prosentsetsatsen her slått sammen for svaralternativene 5 og 6 og brukt begrepet «i stor grad».

⁸ Her er svarene fordelt på verdiene 1 og 2, jfr forrige fotnote.

⁹ Det er også enkelte kommuner som har egne midler som brukes til næringsfond, f.eks. kraftkommuner som bruker kraftinntekter til dette formålet, teksten her er basert på studier av kommunale næringsfond tildelt kommunene via fylkeskommunene.

tilpasse til lokale forhold og behov (lavterskeltilbud og førstelinjetjeneste). Fondsmidlene er særdeles viktig i disse kommunene siden de spiller en viktig rolle tidlig i virkemiddelkjeden ved å støtte mange små og nyetablerte gründere og entreprenører som gjerne har et lavere innovasjonsnivå enn det som kreves for å få støtte fra Innovasjon Norge. KNF har hatt en utløsende effekt for annen finansiering og kan på denne måten legge grunnlaget for at gründere/entreprenører kan få støtte fra IN og andre aktører. Virkningene av midlene er størst der det er godt samspill mellom de ulike virkemiddelaktørene. Det presiseres at det er behov for tydeligere ansvarsfordeling mellom de ulike partene.

Forfatterne av Rambøll-rapportene argumenterer for at en spredning av midlene blant mange små aktører i distriktene sannsynligvis ikke har umiddelbar effekt på de lokale næringslivsforholdene som en mer konsentrert fordeling av disse midlene kunne ha hatt. Et annet punkt som framheves er at en spredning av fondsmidlene virker å ha en positiv langsiktig motiverende effekt. Opplevelsen av å få støtte, oppmuntring og oppmerksomhet i virkemiddelapparatet ble av mange framhevet som viktigere enn selve summen de fikk.

I en studie av kommunale næringsfond i Nordland fremhever Nygaard (2008) at det er viktig at fondsmidlene som kommunene har til rådighet er av en viss størrelse. Hvis ikke, er det vanskelig for kommunene å være en pådriver for lokal næringsutvikling da små fondsmidler gjør at de ofte har nok med å opprettholde og støtte det eksisterende næringsliv.

Kommunestørrelse er ikke analysert i seg selv i disse studiene om KNF. Imidlertid er det mindre sentrale kommuner som får tilgang til dette virkemidlet. Indirekte vet vi derfor at det er mindre sentrale kommuner og småkommuner som er grunnlaget for studien. Oppsummert viser studiene at fondsmidlene kommunene har til rådighet for næringsutvikling bør være av en viss størrelse. Det er et poeng å spre tilskuddsmidlene blant små og nyetablerte aktører. Videre bør næringsfonds- og virkemiddelaktører samarbeide tettere, inkludert det å utforme klarere ansvarsfordeling mellom kommunene og de ulike virkemiddelaktørene. Det påpekes et stort forbedringspotensial når det kommer til dette siste punktet (Rambøll, 2012b).

4.5.4 Ulike statlige program for næringsutvikling og lokalsamfunnsutvikling

En rekke sentrale program og prosjekter er gjennomført for å bidra til å styrke kommunenes arbeid med samfunns- og næringsutvikling. Mange av disse programmene har vært rettet mot små kommuner. Styrking av utviklingskapasiteten mer generelt er imidlertid hovedtema i mange av disse, og de er dermed ikke så spesifikt knyttet til arbeidet med næringsutvikling. Kommunestørrelse er i liten grad tematisert. Slike programmer er f.eks. Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK), Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling, Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. I Angell m.fl. 2013 er det en nærmere gjennomgang av litteratur innen lokal samfunnsutvikling (kap 3.2) og attraktivitet (kap 3.4)

4.5.5 Eiendomsskatt

Kommunene har mulighet til å avgjøre om det skal være eiendomsskatt eller ikke. Kommunen fastsetter nivået, innenfor intervallet to til sju promille. 355 kommuner (av 428) har eiendomsskatt i 2015. Det er sju ulike modeller kommunene kan benytte i utformingen av skatten, knyttet til om hele kommunen eller områder utbygd på byvis skal inkluderes,

videre om all eiendom eller næringseiendom eller verk og bruk skal omfattes (SSB 2015). Stadig flere kommuner tar i bruk eiendomsskatt. Det ser ut for at eiendomsskatt i større grad ses på som et virkemiddel for å øke kommunens inntekter, framfor et næringspolitisk virkemiddel.

4.6 Næringslivet og kommunene

Ulike næringer, bransjer og bedrifter har svært ulike utfordringer og behov, også når det gjelder relasjonen til kommunene og andre myndigheter. Et grunnleggende trekk er at bedrifter skal tjene penger¹⁰ og generere profitt, som fordeles mellom eiere (utbytte), ansatte (lønn) og det offentlige (skatt). Det gir et helt annet utgangspunkt, eller formål, enn det kommuner normalt etterstreber. Relasjonene mellom næringslivet og kommunen (og andre myndigheter) må ta høyde for at dette er aktører med forskjellig tenkning og forskjellige formål. Vi har søkt etter studier som sier noe om forholdet mellom næringsliv og kommunen og i særdeleshet om hvorvidt kommunestørrelse har betydning for relasjonen mellom kommunen og næringslivet.

Mye litteratur handler på mer generelt grunnlag om relasjonen offentlig sektor og næringslivet, f.eks. en del av det som er skrevet om Trippel Helix (Leydesdorff and Etzkowitz, 1998, Leydesdorff and Meyer, 2006), klyngedanning (Porter 1990, Reve og Sasson 2011, Reve og Jakobsen 2001), regionale innovasjonssystem (f.eks. Abelsen et al 2013). Denne litteraturen ser i liten grad på kommunene, men dreier seg mest om regionalt nivå eller statlige myndigheter, i den grad begrepet «offentlige myndigheter» i det hele tatt konkretiseres. Av empirisk arbeid gjøres det f.eks. jevnlig en bedriftsundersøkelse om innovasjon¹¹, men her er det ingen spørsmål som gir innsikt i forholdet mellom bedriften og kommunen. Videre er det gjennomført en rekke evalueringer av (bedriftsrettede) virkemidler (kommunale næringsfond (KNF), skatteFUNN, Sametingets ulike ordninger, næringshager, Regionale forskningsfond) og av virkemiddelaktører (fylkeskommunen, IN, SIVA, Forskningsrådet). Disse evalueringene inneholder en del kunnskap om hvordan bedriftene vurderer virkemidlene, og deres erfaringer med virkemiddelaktørene. Vi har ikke funnet empiri her som gir informasjon om hvordan bedriftene mer generelt stiller seg til *kommunenes* arbeid med næringsutvikling og eventuell betydning av størrelse på kommunene i den forbindelse. Det mest relevante vi kjenner til er Moen (2011) som gjennomførte en spørreundersøkelse rettet til bedriftsledere i Norge¹². Den gir innsikt i hva bedriftsledere mener om næringsutviklingen i egen kommune. Nesten 70 prosent av bedriftslederne i undersøkelsen mener at det er svært viktig at kommunene er aktiv i næringsutvikling. Videre indikerer dette datamaterialet at kommunenes næringspolitikk er viktigere for bedriftsledere i små kommuner (under 5000 innbyggere) enn i store kommuner

¹⁰ Dette er selvsagt ikke til hinder for at også bedrifter kan ta større ansvar, og det finnes det også en rekke eksempler på, i litteraturen kalles det f.eks. Corporate Social Responsibility (CSR) se f.eks. Ihlen 2011, sosialt entreprenørskap (ref). Historisk er det også norske eksempler på at (hjørnesteins)bedrifter har mer helhetlig ansvar for lokalsamfunnet, både på gamle industristeder og i fiskevær.

¹¹ Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennomfører jevnlig innovasjonsundersøkelser som en del av en internasjonal undersøkelse (Community Innovations Survey (CIS)). Hittil er åtte slike innovasjonsundersøkelser gjennomført, den siste CIS 2012 (Wendt 2014 og Wilhelmsen 2015), men her er ikke spørsmål om generell næringsutvikling og om forhold til kommuner.

¹² Telefonintervju av et utvalg bedriftsledere trukket fra Foretaksregisteret, med svarprosent på 29.

(over 50 000 innbyggere). Kommunens beliggenhet har også betydning. Jo mindre sentral en kommune er, desto viktigere synes bedriftslederne at en aktiv kommune er.

Bedriftsledernes kjennskap til de kommunale planene er begrenset. 3 av 10 bedriftsledere kjenner godt til kommunens næringsplan. Næringslivets kjennskap til næringsplanene varierer mellom regionene og ut fra størrelse, sentralitet og næringsstruktur. Bedriftsledere i Oslo/Akershus kjenner i mindre grad til planene enn bedriftsledere i resten av landet. Bedriftsledere i kommuner med få innbyggere og lav sentralitet kjenner bedre til kommunens næringsplaner enn bedriftsledere i sentrale og store kommuner. Under halvparten av bedriftslederne har deltatt på møter om kommunens næringsutvikling. Store bedrifter deltar mer enn små bedrifter. Industribedrifter er i størst grad involvert. I hvor stor grad bedrifter involverer seg varierer også mellom landsdeler, der nord-norske bedrifter deltar mest. Videre er bedriftsledere i små kommuner (med mindre enn 5000 innbyggere) mest aktive opp mot kommunen.

Bedriftslederne er kritiske til mange av utsagnene om at kommunene på ulike måter legger godt til rette for næringslivet. Her er det imidlertid en del forskjeller, der store bedrifter (med mer enn 50 ansatte) er mest positive. Moen (2011) påpeker at bedriftsundersøkelsen gir grunnlag for å spørre om kommunene faktisk ivaretar rollen som næringsutvikler. Et poeng fra Moen (2011) er at det er store forskjeller mellom hvordan kommuneinformantene og bedriftsinformantene opplever kommunens innsats. Kommuneinformantene er generelt positive og mener de legger godt til rette for næringslivet, mens bedriftsinformantene har en annen oppfatning.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) har vært oppdragsgiver for to undersøkelser som ser på ulike sider av næringslivet i forhold til hvor de er lokalisert: NæringsNM og KommuneNM. NæringsNM (Vareide 2014)¹³ er en rangering av tilstanden for bedriftene og bygger på regnskapstall fra regnskapspliktige bedrifter. Ut fra indekser som beskriver bedrifters vekst, lønnsomhet, graden av nyetableringer og næringslivets størrelse (basert på elleve indikatorer) rangeres og sammenlignes bedriftene etter regioner og kommuner. Bedriftene i Stavangerregionen toppe listen over de beste regionene i 2014, for tiende år på rad. Bergensregionen er nummer to. De svakeste regionene er Vesterålen, Ytre Helgeland og Øst-Telemark. De «beste» kommunene er Sola, Time og Ullensaker, mens Bø (Nordland), Aremark og Trøgstad ligger på bunn. Rogaland er sterkt representert i toppen, mens mange av kommunene (og regionene) i bunnen ligger i Nord-Norge. Bedriftene i små kommuner gjør det generelt svakere i NæringsNM enn bedriftene i store kommuner. Imidlertid sier ikke dette noe om kommunene og betydning av kommunestørrelse.

KommuneNM (Vista Analyse 2014) rangerer kommuner og regioner etter 19 indikatorer som gjenspeiler det de kaller «regioners vekstkraft og attraktivitet for næringslivet». De deler inn i fem områder: arbeidsmarked, demografi, kompetanse, lokal attraktivitet og kommuneøkonomi som igjen er splittet på indikatorer, (til sammen 19) og med bakgrunn i dette rangeres regioner og kommuner, både etter en totalindeks og innenfor hvert av de fem områdene. I denne rangeringen toppe Osloregionen, deretter følger Stavangerregionen og Kongsberg/Numedal. I bunnen av regionlista ligger Nord-Troms, Midt-Finnmark og Ytre

¹³ NæringsNM 2014 er gjennomført for ellefte gang.

Helgeland. Blant kommunene er det Sola, Bærum, Oslo og Stavanger som topper, mens Torsken, Loppa, Vevelstad og Bø (Nordland) har lavest score på disse indikatorene. Rapporten tar også for seg noen case om bykommuners betydning for regional funksjonalitet. Avstander er avgjørende. Kommuner som grenser tett opp til bykommuner er ofte viktige boligmarkeder, mens bykommunen er viktig for regionens arbeidsmarkeder. Kommuner som ligger i lengre reiseavstand er (naturlig nok) mindre integrert i bykommunen og mange av disse scorer lavere på indikatorene.

I denne rapporten er det også gjennomført analyser om betydning av kommunestørrelse. Det er estimert sammenhenger mellom folketall og befolkningsutvikling for de 19 ulike indikatorene. Folketall har positiv betydning for 14 av 19 indikatorer, og det taler for at kommunesammenslåing kan gi gevinster langs disse indikatorene. Sammenhengene mellom folketall og indikatorene er signifikante innen demografi, lokal attraktivitet og kommuneøkonomi. Det betyr f.eks. at det er positiv samvariasjon mellom folketall og befolkningsvekst, og en signifikant sammenheng mellom høyere folketall og lavere andel uføre. Sammenhengen mellom folketall er ikke signifikant (på 5 prosents signifikansnivå) for sysselsettingsindikatorene og for to av kompetanseindikatorene (grunnskole- og fagprøveutdanning). Selv om det er store variasjoner mellom kommunene på alle folketallsnivå har folketallet en signifikant forklaringskraft for de fleste indikatorene. Vista Analyse (2014) viser at det er sterkest sammenheng mellom folketall og lavere andel administrasjonsutgifter.

Brandtæg og Aastvedt (2013) gjennomfører en analyse av utfordringer dagens grenser kan skape for innbyggere og næringsliv i byregioner, der kommunegrenser skaper særlige utfordringer og nærmest går gjennom sammenhengende bo- og næringsområder. De casene som studeres er Oslo/Akershus, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Trondheim, Skien/Porsgrunn, Moss/Rygge, Drammen og Vestfold og omfatter også utfordringer som følge av overlappende grenser knyttet til fylkeskommunale, statlige og interkommunale forvaltningsoppgaver og tjenester. Det trekkes fram utfordringer for kommunene rundt (areal)planlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Styring av arealbruk og transportmønster i byområder gir ekstra utfordring når kommunegrenser krysses. I flerkommunale byområder, kan den enkelte kommunes interesser lett bli dominerende og det er krevende å finne samordningsmekanismer for gode helhetsløsninger. Dette kan også gi seg negative utslag for næringslivet.

Det må understrekes at det er få studier som dreier seg om forholdet mellom bedrifter/næringslivet og kommunene, og enda færre tar opp betydningen av kommunestørrelse og forholdet til bedrifter. Grunnlaget for å trekke konklusjoner er med andre ord spinkelt. Moen (2011) gir de beste holdepunktene her. Denne undersøkelsen viser at et stort flertall av bedriftsledere (nesten 70 prosent) mener det er «svært viktig» at kommunene engasjerer seg i næringsutvikling. Her har kommunestørrelse betydning på den måten at kommunens næringspolitikk er viktigere for bedriftsledere i små kommuner enn i store. Bedriftsledernes kjennskap til kommunens næringsplan er begrenset. Også her betyr kommunestørrelse noe, idet bedriftsledere i små kommuner og kommuner med lav sentralitet kjenner bedre til planene enn bedriftsledere i store og sentrale kommuner. Næringslivet deltar lite i møter om kommunal næringsutvikling, og under halvparten av

bedriftslederne har deltatt i slike møter, og store bedrifter deltar mer enn små bedrifter. Industribedrifter involverer seg i større grad enn andre. Videre er bedriftsledere i små kommuner mest aktive. Mange bedriftsledere er kritiske til utsagn om at kommunene på ulike måter legger godt til rette for næringslivet, og det er indikasjon på at bedriftsledere i mindre kommuner har en mer negativ vurdering av kommunens interesse for næringslivet. Et viktig funn fra Moen (2011) er at det er store forskjeller mellom hvordan kommuneinformantene og bedriftsinformantene opplever kommunens innsats. Kommuneinformantene er langt mer positive over hvordan de legger til rette, mens bedriftslederne er langt mer kritisk.

4.7 Oppsummering

Litteraturen som omhandler nærings- og samfunnsutvikling i kommunene avspeiler i stor grad mangfoldet i dette arbeidet. En del av undersøkelsene har dette som hovedfokus, mens kunnskapen om dette framgår mer indirekte av andre undersøkelser. Overraskende få av undersøkelsene gir gode holdepunkter for å trekke konklusjoner om hvilken betydning kommunestørrelse har for de ulike sidene ved kommunenes arbeid med nærings- og samfunnsutvikling. Dette er overraskende fordi debatten om kommunestørrelse har pågått med varierende styrke i en årrekke, og det næringsrettede arbeidet har i alle år vært en viktig del av kommunal samfunnsutvikling.

Kildene til kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling i kommunene faller i fire kategorier:

- 1: Bredt anlagte studier av nærings- og samfunnsutvikling, og databaser
- 2: Undersøkelser om regional utvikling og næring
- 3: Utredninger om tema knyttet til distriktsutvikling
- 4: Evalueringer av støtteordninger og utviklingsprogram

Selv om størrelse ikke nødvendigvis opptrer som en variabel i undersøkelsene, kan undersøkelser som tar utgangspunkt i sentralitet et stykke på vei gjøre nytten. I mange sammenhenger er det slik at periferikommunene også er små kommuner. Men når det gjelder kommunesammenslåing er det jo gjerne størst utfordringer knyttet til kommunegrensene der grensene går midt i sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder. Dette dekkes imidlertid ikke inn gjennom sentralitetsvariabelen, og legger begrensninger på forklaringskraften til slike data.

Vi kjenner ikke til databaser over kommunenes arbeid med nærings- og samfunnsutvikling generelt. NIBRs organisasjonsdatabase gir mye kunnskap om kommunenes organisering, men innenfor dette feltet er det lite data og det framstår fragmentert. Da er det mer kunnskap å hente i empiriske undersøkelser som fanger opp bredden i kommunal samfunnsutvikling, der det næringsrettede arbeidet inngår og/eller har en sentral posisjon (Ringholm m.fl. 2009, Moen 2011 og Borge m.fl. 2013). Disse har vært viktig grunnlag for denne studien. Imidlertid er kommunestørrelse i begrenset grad kommentert i disse studiene, enten fordi kommunestørrelse ikke har gitt utslag, eller fordi dette ikke har vært en viktig del av problemstillingen. Gjennom KOSTRA er det mulig å hente ut noen typer

regnskapstall, og Borge m.fl. (2013) har gjort det innenfor et par spesifikke tema¹⁴. Vi finner at på et aggregert nivå er kunnskapsgrunnlaget om kommunenes arbeid med samfunns- og næringsutvikling begrenset.

Undersøkelser om regional utvikling og næring gir andre typer kunnskap. I flere av disse undersøkelsene er det bestemte kommunetyper som er studert. Ett eksempel er Storbyprogrammet¹⁵, der det er gjort flere studier rundt organisering og styring av organer som arbeider med nærings- og utviklingsspørsmål i storbyene, oppsummert i boken «Governance i Norske storbyer» (Fimreite og Medalen 2005). I boka «Norske byregioner» (Farsund og Leknes 2010) ser en på framveksten av byregioner. Disse studiene har vært mer opptatt av styring og demokratiske perspektiv, enn næringsutvikling. De er likevel relevante i denne sammenhengen fordi de inneholder case-studier av ulike organer som arbeider med regional utvikling og næringsutvikling, slik som nærings samarbeid i Stavanger som ledet til Greater Stavanger, og tilsvarende for Bergen, som ledet til Business Region Bergen og rundt Kristiansand med Cultiva og Areal og transportutvalget for Kristiansandregionen.

Et annet inntak er utredninger Distriktsenteret har satt i gang. Et fellestrekk for disse er at de konsentrerer seg om distriktsområder og det er jo ofte småkommuner, f.eks. Sukesrike distriktskommuner (Kobro og Vareide 2012), Sårbar eller robust (Vareide 2012), Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner (Cruickshank et al 2014), Langsiktig omstillingsarbeid (Sand m.fl. 2010), Kommunalt samarbeid på næringsfeltet (Oxford research 2014) m.v. Felles for denne typen forskning og utredninger er at kommunestørrelse gjerne ikke er tematisert, men utvalgene gjør at kommunestørrelse trer fram indirekte. Samtidig hersker det stor usikkerhet om kommunestørrelsens betydning for ulike side ved utviklingsarbeidet, all den tid det her ikke er snakk om systematiske sammenligninger, og sjelden med et representativt utvalg av kommuner.

Evalueringer av ulike ordninger, f.eks. KNF, gir mulighet til å trekke slutninger om de aktuelle virkemidlene eller ordningene. I noen tilfeller kan det trekkes slutninger som kan ha relevans for kommunestørrelse, avhengig av hvordan ordningen (og studien) er utformet.

Selv med alle disse forbeholdene og påpekte mangler i forskningen og utredningene som foreligger kan vi likevel trekke ut noen funn som også kan relateres til kommunestørrelse. Hovedbildet er for det første at det er et stort mangfold og stor variasjon i hvilke oppgaver kommunene utfører og hvor sterkt de vektlegger næringsrettet samfunnsutvikling. Så langt viser tilgjengelige data også små forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder måten de driver dette arbeidet på. Et unntak er kommuneplanens samfunnsdel, som vektlegges sterkest i store kommuner og mindre i små kommuner (Ringholm et al 2009).

Nesten 70 prosent av kommunene har egen næringsplan og størstedelen av de øvrige kommunene har inkorporert temaet i andre planer. I den grad det er forskjeller her, har kommuner i periferien i større grad enn sentrale kommuner næringsplaner (Moen 2011).

¹⁴ Borge m.fl. 2013 bruker i sine analyser KOSTRA-tall over kommuners faktiske utgifter til næringsutvikling (utgifter til tilrettelegging og bistand for næringslivet, landbruksforvaltning og landbruksbasert næringsutvikling, kommunale sysselsettingstiltak og kommunale veier).

¹⁵ NFRs forskningsprogram Byutvikling-drivkrefter og planleggingsutfordringer som pågikk fra 2000 til 2004.

Det er små forskjeller mellom små, mellomstore og store kommuner i deres vurdering av hvor aktivt næringsutviklingsarbeid kommunen driver, men noen av svarene kan tyde på at store kommuner er noe mer aktive og bruke mer ressurser på dette.

Kunnskapen om kommunenes kompetanse og kapasitet for næringsretta samfunnsutvikling gir et spinkelt grunnlag for å trekke konklusjoner om betydning av kommunestørrelser. Det synes å være en viss sammenheng mellom størrelse og vurdering av egen kompetanse både innen samfunnsutvikling og arealplanlegging, der kompetansen oppfattes som best i de store kommunene og svakest i de små kommunene. Imidlertid er det store variasjoner innad i hver gruppe (Bakkeli m.fl. 2013). Selv om ingen av undersøkelsene gjennomfører spesifikke empiriske undersøkelser av sammenhengen mellom kompetanse og kapasitet, påpekes det at kapasitet snarere enn kompetanse synes å være et problem. Til en viss grad kan en gå ut fra at kompetanse skaper kapasitet. Kapasitet kan også forstås som antall stillinger allokert til det enkelte formålet. Antallet stillinger som arbeider med næringsrettet samfunnsutvikling og planlegging er generelt lavere i små enn i store kommuner. Samtidig er ikke plankravene mindre for de små kommunene, og en kan heller ikke gå ut fra at spesifikke næringsrettede prosjekter er mindre arbeidskrevende i små enn i store kommuner, selv om antallet normalt vil være lavere.

Organiseringen av kommunens arbeid med næringsutvikling er også mangfoldig. Ulike undersøkelser viser noe ulike tall på hvor stor andel av kommunene som har egne ansatte som arbeider med næringssspørsmål. Moen (2011) finner at over halvparten av kommunene har egne ansatte som jobber med næringssspørsmål, mens Teigen og Lie (2013) viser at det er 27 prosent. Blant de små kraftkommunene (med mindre enn 4000 innbyggere) bruker 60 prosent tiltaks-næringskonsulentmodellen. Tilsvarende viser tallene hos Moen (2011) at nesten halvparten av kommunene generelt legger arbeidet til næringsutviklingsselskap. Her viser Teigen og Lie (2013) at 21 prosent bruker utviklingsselskap. Teigen og Lie (2013) viser videre at andelen kommuner med egne næringsmedarbeidere er klart redusert de siste 15 årene, mens andelen som bruker utviklingsselskap har økt kraftig. Ingen av disse undersøkelsene forteller hvordan organisasjonsformene fordeler seg etter kommunestørrelse. Noen trekk kan vi likevel lese ut av de ulike undersøkelsene. For storbyene er det et sentralt trekk at mye av næringspolitikken er forankret i byregionale nettverk på tvers av administrative og geografiske grenser (f.eks. Greater Stavanger, Business Region Bergen). Hvorvidt dette i første rekke er et trekk som gjelder storbyene inkludert de omliggende kommunene, eller om det gjelder mer generelt er det ikke gode nok data om.

Ordfører og rådmann er nøkkelaktører i utviklingsarbeidet. Noen av undersøkelsene trekker fram dette poenget når det gjelder småkommuner som ikke har egne medarbeidere på næringsutvikling. For eksterne aktører som tar kontakt om næringssspørsmål kan det også være positivt at de kommer direkte i kontakt med lederne. Ordførerundersøkelsen og rådmannsundersøkelsen kan videre tale for at disse lederstillingene er viktige for utvikling mer generelt, og ikke er så direkte knyttet til små kommuner, selv om de kanskje er lettest å få øye på i sistnevnte. Dette sier imidlertid ikke undersøkelsene noe klart om.

Kommunenes næringsrettede utviklingsarbeid skjer i samarbeid mellom en rekke aktører, både i og utenfor kommunen. Hele 90 prosent av kommunene har invitert næringslivet til å

komme med innspill de siste fem årene, og innspillene tillegges avgjørende og stor betydning for beslutningene. Videre samarbeider kommunen og næringslivet mer enn før. Det mest vanlige er ad hoc og uformelt enkeltsakssamarbeid og deretter samarbeid om lokale prosjekt. I undersøkelsene framkommer det ikke om det er forskjeller i samarbeidspartnere mellom kommuner av ulik størrelse eller sentralitet. Innen næringsutvikling er det imidlertid en tendens at universitet og FoU-miljø inntar økende viktighet som samarbeidspartner jo større kommunene er. Dette er neppe overraskende all den tid universitetene og Fou-miljøene i første rekke er lokalisert i storbyene.

Det har skjedd en generell økning i formaliserte inngåtte samarbeid som kommunene deltar i. De største kommunene deltar i flest samarbeid, mens kommunene mellom 6000-20000 innbyggere deltar i færrest. § 27 samarbeid og IKS er de vanligste samarbeidsformene og AS brukes i litt større grad i de største kommunene. Det er noen forskjeller etter sentralitet i valg av selskapsformer, mens kommunestørrelse ikke er analysert.

Få studier ser på forholdet mellom bedrifter og kommunene på en slik måte at det gir grunnlag for å si noe om betydning av kommunestørrelse. Grunnlaget for å trekke konklusjoner er med andre ord spinkelt. Moen (2011) gir de beste holdepunktene, selv om dette er en undersøkelse med begrenset utvalg bedrifter, og det blir få enheter om materialet skal splittes f.eks. etter bransjer, størrelse og i hva slags kommune bedriften er lokalisert. Denne undersøkelsen viser at et stort flertall av bedriftsledere (nesten 70 prosent) mener det er «svært viktig» at kommunene engasjerer seg i næringsutvikling, og kommunestørrelse har betydning ved at kommunens næringspolitikk er viktigere for bedriftsledere i små kommuner enn i store. Bedriftsledernes kjennskap til kommunens næringsplan er begrenset, og bedriftsledere i små kommuner og kommuner med lav sentralitet kjenner bedre til planene enn bedriftsledere i store og sentrale kommuner. Denne undersøkelsen viser at næringslivet deltar lite i møter om kommunal næringsutvikling. Under halvparten av bedriftslederne har deltatt i slike møter, og store bedrifter deltar mer enn små bedrifter. Industribedrifter involverer seg i større grad enn andre. Videre er bedriftsledere i små kommuner mest aktive. Mange bedriftsledere er kritiske til utsagn om at kommunene på ulike måter legger godt til rette for næringslivet, og det er indikasjon på at bedriftsledere i mindre kommuner har en mer negativ vurdering av kommunens interesse for næringslivet. Det er store forskjeller mellom hvordan kommuneinformantene og bedriftsinformantene opplever kommunens innsats. Mens de kommunale informantene er svært fornøyde med måten tilrettelegginga foregår på, er bedriftslederne langt mer kritiske.

5 Roller og virkemidler i arbeidet med næringsutvikling

I dette kapitlet vender vi først oppmerksomheten mot andre offentlige aktører som arbeider med næringsutvikling enn kommunene, deretter ser vi på rollefordelingen mellom kommunene og disse andre aktørene.

5.1 Virkemidler og roller for andre aktører enn kommunene

I dette avsnittet oppsummeres kort oppgaver, roller og virkemidler til de ulike virkemiddelaktørene som jobber innenfor næringsutvikling på lokalt og regionalt nivå. Dette omfatter fylkeskommunene, Innovasjon Norge, fylkesmennene, SIVA, Forskningsrådet og Sametinget.

5.1.1 Fylkeskommunene

Fylkeskommunene har fått tydeligere ansvar for regional utvikling etter ansvarsreformen og forvaltningsreformen (Ringholm et al 2006, Ringholm og Angell 2012). I dette arbeidet er partnerskapstenkingen helt sentral (Onsager 2004, Arbo 2002, Bukve m.fl. 2004). Fylkeskommunene utarbeider regionale utviklingsprogram og disse gir retning for prioriteringene og samordner tiltak innen regional utvikling med de øvrige virkemiddelaktørene innen dette feltet. Fylkeskommunens oppgaver er endret fra primært å være tjenesteproducent til i større grad å ha helhetlig ansvar for samfunnsutviklingen.

Fylkeskommunene får overført penger fra staten til regional utvikling, ut fra gitte kriterier og omfatter regioner med særskilte utfordringer i form av svak befolkningsutvikling, store avstander og utfordringer med sysselsetting, arbeidsmarked og levekår, samt en distriktpolitisk komponent. Det innebærer at distriktsfylkene får relativt mer statlige overføringer enn de sentrale fylkeskommunene til å drive regional utvikling. De siste to årene er størrelsen på bevilgningen til dette formålet redusert (fra 1,53 milliard i 2013, til 1,17 milliard i 2014 og 1,14 milliard for 2015 (Prop 1 S KMD (2014-2015))). Fylkeskommunene prioriterer bruken av disse midlene og rapporterer til KMD.

Fylkeskommunen er regional planmyndighet (pbl § 3-4) og har ansvar for regional planlegging og for å samordne planlegging som skjer i en region, deriblant leder de regionale planforum (pbl § 5-3). Berørte kommuner, statlige og regionale organer deltar i regionalt planforum.

Fylkeskommunene er medeiere i IN (med 49 prosent) og bevilger penger og «bestiller» hva distriktskontorene til IN skal prioritere innenfor disse rammene. (I tillegg har IN også nasjonale midler, se seinere). Fylkeskommunene har også en rolle i det nyere forsknings-, utviklings- og innovasjonsarbeidet som gjøres på regionnivå, og som er knyttet til NFRs regionale satsing f.eks. gjennom VRI (se seinere) og regionale forskingsfond. Mange fylkeskommuner har utarbeidet forskningsstrategier/planer.

Regionale forskingsfond (RFF) er en ny ordning som ble iverksatt i 2010. Forskingsfondene skal mobilisere til økt FoU-innsats og styrke forskning for regional innovasjon og utvikling¹⁶. Landet er delt inn i sju regioner, med regionale styrer og regionalt sekretariat. De regionale forskingsfondene eies og drives av fylkeskommunene, der flere fylkeskommuner samarbeider i hver region. Forskingsfondene er tett knyttet opp til Forskningsrådet f.eks. i deres kvalitetssikringssystem m.v. Den enkelte region finansierer forprosjekter og forskningsprosjekter innenfor sine prioriterte tema. Allerede etter fire år konkluderer følgeevalueringen (Spilling m.fl. 2013) med at det er en veletablert ordning som fungerer etter målene. Forskingsfondene har hatt mobiliserende virkning ved at det er utløst betydelig aktivitet i regionene for å finansiere forskning innenfor regionrelevante tema. Det er bredt samarbeid i prosjektene, i første rekke mellom aktører innad regionen, men også med aktører utenfor, og fondene har god regional forankring. Følgeevalueringen har imidlertid ikke sett på hvordan forskingsfondene samspiller med andre ordninger og det øvrige virkemiddelapparatet og ser heller ikke på om kommunene har noen rolle her (op.cit).

I Stortingsmeldingen om kommunereformen (Meld.st 14(2014-15)) er det lagt opp til at regionalt folkevalgt nivå videreutvikles som samfunnsutvikler framfor som tjenesteprodusent. I dette prosjektet er det også lagt som premis at regionalt nivå skal ha overordnet ansvar for regional utvikling.

5.1.2 Innovasjon Norge

Innovasjon Norge (IN) har som hovedmål å utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling og ulike regioners næringsmessige muligheter. Det er tre delmål for virksomheten: flere gode gründere, flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer. Virkemidlene IN har til rådighet er finansieringstjenester, kompetansetjenester, rådgivingstjenester, nettverkstjenester og profileringstjenester (Innovasjon Norge 2014). F.eks. er det i 2014 etablert et nytt klyngeprogram: Norwegian Innovation Clusters som består av tre nivåer og skreddersyr støtte til klynger i ulike faser: Arena, Norwegian Centers of expertise (NCE) og Global centers of expertise (GCE). I dette programmet samarbeider IN, SIVA og Forskningsrådet tett.

Stortinget og fylkeskommunene bevilget 2,8 milliarder kroner til IN (i 2014). I alt tildelte IN (i 2014) 2,7 milliarder kroner til ulike tilskudd, 2,4 milliarder kroner til lavrisikolån, 618 millioner kroner til risikolån og 439 millioner kroner til rådgivning og profilering (IN 2014).

IN eies av Nærings- og fiskeridepartementet (51 prosent) og fylkeskommunene (til sammen 49 prosent). Det er 15 distriktskontorer, med egne styrer, og er representert i alle fylker, samt i mer enn 30 land.

IN er i 2015 gang med en omstillingsprosess, med tanke på effektivisering og forenkling av organisasjonen, samtidig som de skal gjennomføre sine mål i et næringsliv som står overfor store omstillingsutfordringer.

¹⁶ Kilde: http://www.regionaleforskingsfond.no/prognett-rff-hovedside/Om_regionale_forskingsfond/1253954088889

I en evaluering av Innovasjon Norge (Pöyry 2010), kommer det fram bl.a. at IN har omfattende kontakt med en rekke eksterne aktører. Kommuner og fylkeskommuner er blant de aktørene de ansatte i IN har mest kontakt med. Kommunene er de aktørene som desidert flest av de ansatte ved distriktskontorene har hatt kontakt med, like etterfulgt av fylkeskommunene. Kommunene, sammen med fylkeskommunene, ble også vurdert som viktige kontakter av de ansatte. Relasjonene til kommunene utdypes ikke nærmere, kun relasjonen til fylkeskommunene utdypes. Fra både distriktskontorer og fylkeskommunalt hold er det enighet om at samarbeidet fungerer godt. IN er ofte tungt inne i arbeidet med regionale utviklingsplaner (s. 199).

I evalueringen av IN studeres ikke størrelsen på kommuner eksplisitt, men noen steder brukes variablene geografisk fordeling (knyttet til landsdeler) og sentralitet (fire graderinger), så kommunestørrelse kommer i noen grad indirekte fram. Fra 2004-2008 er det en relativt stabil fordeling av de næringsrettede midlene til IN, mellom geografiske områder. Den største endringen består i en vridning av lån fra Vestlandet til Nord-Norge siste del av perioden. Om lag halvparten av både tilskudd og lån under delmålet «næringsutvikling basert på regionale forutsetninger» er tildelt kunder lokalisert i mindre eller de minst sentrale kommunene, og i overkant av 40 prosent går til sentrale eller noe sentrale kommuner. Til sammenligning gikk mellom 50 og 60 prosent av tilskuddsmidlene til delmålet «Innovasjon» til sentrale eller noe sentrale kommuner, og andelen tilskuddsmidler til innovasjon i mindre og minst sentrale kommuner framkommer som liten. Evalueringen påpeker at måloppnåelsen ville ha vært større om de minst sentrale kommunene hadde mottatt en større andel av virkemidlene under delmålet næringsutvikling basert på regionale forutsetninger (s. 136/137).

5.1.3 Fylkesmannen

Det er i første rekke arbeidet som foregår i landbruksavdelingene hos fylkesmannen som har relevans for næringsutvikling. Fylkesmannen har ansvar for oppfølging av nasjonal landbruks- og matpolitikk regionalt og lokalt og har både utviklings- og forvaltningsoppgaver (Meld. St. 31 (2014-15):56). Fylkesmannen skal legge til rette for næringsutvikling, innovasjon og verdiskaping i landbruket. Fylkesmannen leder arbeidet med å utvikle regionale bygdeutviklingsprogram, der regionale næringsprogram utgjør en av tre hovedelement. Regionale næringsprogram utarbeides av et partnerskap bestående av Fylkesmannen, fylkeskommunen, Innovasjon Norge, næringsorganisasjonene i landbruket og evt. andre relevante aktører i regionen, og legger strategiske føringer for bruken av Investerings- og bedriftsutviklingsmidlene¹⁷ (IBU-midlene) i det enkelte fylke (op.cit.).

IBU-midler skal tilrettelegge for lønnsom verdiskaping i landbruket. Disse midlene er en del av de årlige jordbruksforhandlingene og fordeles fylkesvis der forvaltningsansvaret er delt mellom Fylkesmannen og IN. Mesteparten av disse midlene (528 mill. kr. i 2015) er bedriftsrettet og forvaltes av Innovasjon Norge, mens en liten andel (67 mill. kr i 2015) forvaltes av Fylkesmennene og går til utrednings- og tilretteleggingstiltak.

¹⁷ Tidligere ble disse midlene kaldt Bygdeutviklingsmidler (BU-midler).

5.1.4 SIVA

SIVA (Senter for industrivekstanlegg) ble opprettet i 1968, med industrivekst i Distrikts-Norge som hovedformål. Idéen hadde forankring i vekstsentertankegangen. Selskapet er siden 1993 et statsforetak, nå underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Fremdeles har selskapet et særlig ansvar for å bidra til vekst i distrikter, men formålsparagrafen er i dag geografisk «romsligere»: *”SIVA skal bidra til innovasjon og næringsutvikling gjennom eiendomsvirksomhet og utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapingsmiljøer i alle deler av landet. SIVA har et særlig ansvar for å fremme vekstkraften i distriktene.”*

SIVA har hatt en viktig rolle i etableringen av forskningsparker, kunnskapsparker og Næringshager. Forskningsparkene er lokalisert til de opprinnelige universitetsbyene, kunnskapsparker er lokalisert i byer med høgskoler og andre høykompetansemiljø mens næringshagene er lokalisert i mindre byer/steder uten eller med svært avgrenset høyere utdanning og er en samlokalisering av kompetansebedrifter.

Opp gjennom årene er det gjennomført flere evalueringer av SIVA (1990, 1995 og 1996). Hovedkonklusjonene i den evalueringen som ble gjennomført i 2000 (Aslesen m.fl. 2000) var at SIVA har vært en viktig aktør når det gjelder å spre kunnskap og erfaring om utvikling av innovasjonsmiljøer, et engasjement som har økt de siste årene – altså fram til år 2000. Gjennom analysen av selskapets virksomhet identifiseres tre roller: Operativ distriktpolitisk virkemiddelaktør, nettverksbygger med systemkompetanse og premissgiver og initiativtaker (Aslesen m.fl. 2000:117). Evalueringen slo også fast at SIVA i liten grad overlappet med andre virkemiddelaktører innenfor hovedstrategien om å utvikle lokale verdiskapingsmiljøer, men samtidig at selskapet i liten grad kunne sies å ha nådd denne målsettinga. Det pekes på at SIVA har vist kreativitet og fått mye oppmerksomhet om de den gang relativt nye tiltakene; næringshagene, kunnskapsparkene og inkubatorer. Aslesen m.fl. (2000) vektlegger i sine anbefalinger at SIVA bør konsentrere aktiviteten sin om færre områder, enten ved å styrke den distriktpolitiske rollen, og altså konsentrere seg om vekstfremmende satsinger i distriktene, eller ved å rendyrke kunnskapsbasert nyskaping i hele landet. Denne evalueringen var basert på data i form av spørreundersøkelser til leietakere i bygg der SIVA er hel- eller majoritetseier og fra porteføljebedrifter i regionale venturefond der SIVA er medeier. Videre en gjennomgang av selskapets økonomiske resultater og case-studier av et knippe SIVA-anlegg.

En ny evaluering av SIVA kom i 2010 (Johansen m.fl. 2010). Denne undersøker effekter og addisjonalitet av selskapets virksomhet, og hovedkonklusjonen er at måloppnåelsen for selskapet er god. SIVAs aktiviteter fordeler seg likt mellom sentrale strøk og i distriktene. Addisjonaliteten påpekes å være større i innovasjonsselskapene enn når det gjelder eiendommene. SIVA oppfattes som en viktig kunnskapsspreder mellom miljøer som arbeider med etablering av innovasjonsselskaper. Evalueringens anbefalinger for videre utvikling av SIVA går blant annet ut på å utvikle modeller for å gjøre innovasjonsselskapene de er involvert i mer økonomisk bærekraftige. Evalueringen viser også at SIVA har anlegg over hele landet, både i og utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Selv om dette i og for seg illustrerer at selskapet ikke har en distriktsprofil, viser fordelingen av bedrifter i ulike typer anlegg en regional variasjon. I de sentrale strøkene ligger mange av bedriftene i kunnskaps- og forskningsparker, mens innenfor det distriktpolitiske virkeområdet er de fleste av

bedriftene i SIVA-anlegg lokalisert i næringshager (Johansen m.fl.2010, kap. 6.1). Sysselsettingen i bedrifter i SIVA-anlegg har vokst, og den har vokst relativt mest i næringshagene (Johansen m.fl. 2010:115) dvs. at sysselsettingen har vokst mest i de anleggene som ligger innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, og dermed i relativt små kommuner.

Næringshagesatsingen ble evaluert i 2008 (Ringholm m.fl. 2008). En hovedkonklusjon fra undersøkelsen er at næringshagene har beveget seg fra den opprinnelige intensjonen om å først og fremst jobbe med utvikling og innovasjon i de bedriftene som er tilknyttet næringshagene og til å innta en regional utviklerrolle. Dette skjer blant annet gjennom funksjonen som kommunal førstelinjetjeneste, og ved at næringshageselskapene er ansvarlige for gjennomføring av ulike utviklingsprosjekter, f.eks. innenfor statlige programmer. Blant annet kommer dette av finansieringsordningen, som gjør det nødvendig for næringshagene å ha flere ben å stå på. Undersøkelsen kan ikke forklare hvorfor kommunene velger å legge mye av næringsarbeidet sitt til næringshageselskapene. En mulig forklaring er at kapasiteten og kompetansen i små kommuner oppfattes å være for liten til at det er hensiktsmessig å drive dette arbeidet på egen hånd i den enkelte kommune. En annen, og kanskje vel så sannsynlig forklaring, er at kommunene oppfatter næringshagene som viktige institusjoner og redskaper i det regionale utviklingsarbeidet, og velger å legge noen av kommunens oppgaver dit fordi det trengs oppgaver for å opprette og opprettholde en næringshage. Hovedinntrykket er at kommunene er godt fornøyde med virksomheten i næringshagen.

Kommunestørrelse er ikke et tema i næringshageundersøkelsen, men alle næringshagene ligger i små eller mellomstore kommuner og kommunene er i stort sett alle tilfelle med i næringshageselskapet. I flere tilfeller er flere kommuner involvert i samme næringshage. Kommunene er den samarbeidspartneren som næringshagelederne oppfatter som viktigst, fulgt av SIVA, fylkeskommunen, Innovasjon Norge og FoU-miljø.

Johansen m.fl. (2010) har også undersøkt hvor viktig bedriftene i de ulike typene av SIVA-anlegg vurderer SIVA-tilknytningen for sin bedrift. Her ligger vurderingene fra næringshagebedrifter høyere enn vurderingene fra bedriftene i de andre typene anlegg, på så godt som alle kriteriene, slik som omsetning, overlevelsesmulighet, lønnsomhet, sysselsetting og produkt- og tjenesteutvikling (Johansen m.fl. 2010:129). Det er med andre ord innenfor det distriktpolitiske virkeområdet tilknytningen til SIVA betraktes som viktigst av bedriftene. Undersøkelsen påviser ikke nevneverdige forskjeller i denne vurderingen mellom de ulike sonene i det distriktpolitiske virkeområdet (Johansen m.fl. 2010:131).

Mens den evalueringen som ble gjennomført i 2010 først og fremst var opptatt av innovasjonsvirksomheten blant bedriftene innenfor SIVAs eiendommer, gjennomførte MENON i 2015 en evaluering av eiendomsvirksomheten i perioden 2004-2013 (Menon 2015). Regnet i antall eiendommer ligger den største andelen innenfor det distriktpolitiske virkeområdet (80 prosent), arealmessig er denne andelen mindre (60 prosent). Regnet i bokført verdi er imidlertid andelen vesentlig, men her har Menon brukt en annen type fordeling, slik at tallene ikke er direkte sammenlignbare. Eiendomsporteføljen til SIVA faller i tre kategorier: industri- og produksjonsbygg, næringsparker/næringsbygg og forskningsparker/kunnskapsparker. Her viser det seg at de førstnevnte, industri- og

produksjonsbygg har blitt nedskalert mens de to andre typene har økt de siste årene. Det pekes også på at nedskaleringen har skjedd i distriktene, mens veksten har skjedd i de større byene – i forsknings- og kunnskapsparke. Dette vurderes som fornuftig, gitt den generelle dreiningen mot et mer kunnskaps- og innovasjonsorientert næringsliv. Her er imidlertid ikke evalueringen så spesifikk mht. betydningen av sentralitet, men påpeker at kunnskapsmiljøer normalt bør være av en vis størrelse. Denne satsingen er dermed kanskje ikke så relevant for de små stedene i distriktene, men kan være det for mindre byer. Her nevnes Alta, Molde og Lillehammer (Menon 2015:46).

5.1.5 Norges forskningsråd (NFR)

I tillegg til forskningsfinansiering (forskningsprosjekt, basisbevilgninger til institutter, senter og nettverksstøtte) har Norges forskningsråd (NFR) en egen næringsrettet satsing, med innovasjonsprosjekter, kompetanseprosjekter og forskningsprosjekter. Den næringsrettede satsingen omfatter større program som bedrifter alene og gjennom samarbeid f.eks. med forskningsmiljø, kan søke på. Skatte-FUNN er et annet virkemiddel, der bedrifter fra hele landet kan få skattefradrag for kostnader knyttet til Fou¹⁸.

NFR har fått klarere regionale oppgaver i løpet av de siste årene, og har bl.a. 13 regionrepresentanter spredt rundt i landet, med kontor plass i Innovasjon Norge sine distriktskontorer. NFR har en egen regional innovasjonsatsing, «Virkemidler for regional FoU og innovasjon» (VRI), der det i løpet av tre programperioder (fra 2007 til 2016) jobbes i 15 regioner med regional satsing på innovasjon. I regionene har egne VRI-styrer ansvar for prioritering og disponering av midlene, på bakgrunn av søknader som regionene har utarbeidet og fått innvilget penger til. Det varierer om og hvordan kommunene er involvert i VRI-arbeidet. I noen VRI-regioner er enkeltkommuner med, kommuner kan også være representert gjennom regionråd mens i mange VRI-styringsgrupper er ikke kommunene involvert i det hele tatt. I tillegg til de økonomiske bidragene fra NFR bidrar andre offentlige institusjoner, private og internasjonale aktører. NFR¹⁹ har bidratt med vel 380 mill. kroner fra 2007-2014 og total ramme for disse årene er hele 1,1 milliard kroner, hvor private aktører har stått for vel 260 mill. kroner. Om vi tar med budsjettet for 2015 og 2016 er rammen for hele VRI (fra 2007-2016) på 1,4 milliard kroner, hvorav NFR skal bidra med knappe 500 mill. kroner.

De sju Regionale forskningsfondene (RFF) ble etablert i 2010 og skal mobilisere til økt FoU-innsats og styrke forskning for regional innovasjon og utvikling²⁰ (se tidligere omtale i kap 5.1.1). Forskningsrådet samarbeider med de regionale fondene f.eks. i forhold til søknader, med søknadssystemer, frister, faglig vurdering m.v. Prioriteringen av forsknings- og innovasjonsprosjekt foretas av de regionale fondsstyrene.

Gjennom nye virkemidler til Norges forskningsråd (NFR) innen innovasjon og næringsutvikling, er regionene tilført nye midler til innovasjon, forskning- og utvikling. Dette retter seg både inn mot bedrifter i regionene som vil arbeide med forskning, utvikling og innovasjon, og arbeid på policy- og systemnivå regionalt. NFR står for mye av finansieringen

¹⁸ Kilde: http://www.forskningsradet.no/no/Innovasjonsprosjekt_i_neringslivet/1246541724648

¹⁹ Opplyst i epost av 19.juni 2015 fra NFR.

²⁰ Kilde: http://www.regionaleforskningsfond.no/prognett-rff-hovedside/Om_regionale_forskningsfond/1253954088889

og det er krav om (regional) medfinansiering, for VRI vanligvis 50 prosent. Både RFF og VRI har egne styringsorgan, og samordningen med det øvrige arbeidet med regional utvikling og næringsutvikling spesielt vil være et viktig tema å forske på.

5.1.6 Sametinget

Sametinget tildeler økonomisk tilskudd til næringsutvikling (de siste årene mellom 30-40 mill. kr. årlig), i første rekke innenfor et avgrenset geografisk område²¹. De tradisjonelle samiske næringer, slik som fiske, jordbruk, reindrift, samisk håndverk (duodji) og kombinasjoner av disse næringene er prioritert. Støttebeløpene det kan søkes om er små (inntil 600 000 kr) slik at dette er ordninger for små virksomheter (Angell m.fl. 2014, Angell, under arbeid).

5.2 Rollefordeling mellom kommunene og andre aktører

Arbeidet med næringsutvikling er et felt kommunene har stor frihet til å definere innholdet av, det er lite formalisert og statlig styrt. Næringsutvikling og lokal samfunnsutvikling er tett koblet til regional utvikling. Regional utvikling er imidlertid et felt som fylkeskommunen per i dag har ansvar for, og dette ble gjort tydeligere gjennom Ansvarsreformen og Forvaltningsreformen. Gjennomgangen over viser at en rekke virkemiddelaktører arbeider innenfor dette feltet, og det gjøres avgrensninger mellom de ulike virkemiddelaktørene mht. hvilke roller, oppgaver og virkemidler den enkelte disponerer over. I en del tilfeller inngår disse i partnerskap og i noen tilfeller har flere instanser ansvar for samme virkemiddel, f.eks. skatteFUNN og Arena, Norwegian Centers of expertise (NCE) og Global centers of expertise (GCE).

På noen få områder med stor betydning for næringsrettet utviklingsarbeid er kommunene i dag pålagt oppgaver, f.eks. i arealplanlegging, saksbehandling for byggesaker, forvaltningsorgan og førstelinjekontakt for virkemiddelbruk i landbruket, gi innstilling til IN/Fylkesmannen i saker med søknader om IBU-midler (tidligere BU-midler). Juridisk er det en generell hjemmel om å legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling (pbl § 3-1d). På andre felt har kommuner selv tatt initiativ f.eks. næringsplaner, tilrettelegging for bedrifter og næringer, infrastrukturbygging, rekruttering, omdømme m.v. Kommunal innsats for næringsutvikling er ikke knyttet til kommunestørrelse. Mange utkantkommuner har lang historie og har arbeidet svært aktivt med næringsutvikling. Noen lykkes, andre ikke. Storbyenes innsats kom for alvor på 1980-tallet og arbeidet med næringsutvikling har tatt ulike retninger og organiseringer.

Et spennende funn fra evalueringen av IN viser at ansatte ved regionkontorene mener at kommunene er svært viktige samarbeidspartnere, likevel er det lite kunnskap om hva slags kontakt det faktisk er mellom kommunen og IN. Er det f.eks. kontakt om konkrete prosjekter og i så fall i hvilken fase, eller er kontakten mer for å drøfte strategiske spørsmål? Dreier kontakten seg mest om saker som omhandler landbrukssaker knyttet til IBU, er den knyttet til IN rolle overfor omstillingskommuner eller er det andre spørsmål?

²¹ Området for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN-området) utgjør hele eller deler av 31 kommuner nord for Saltfjellet, i hovedsak i Finnmark og Nord-Troms men også noen kommuner ellers i Troms og Nordland (SSB 2014).

Kommunene har et tosidig forhold til fylkeskommune og stat. På den ene siden er kommunene avhengig av statlig finansiering og fylkeskommunen har ansvar for regional utvikling. Samtidig driver fylkeskommunene rådgivning til kommunene. Kommunene uttrykte frustrasjon over «kamp» mot statlige etater og fylkeskommunene som utøver sterk kontroll, f.eks. at de opplevdes som bremsekloss for lokal næringsutvikling på grunn av byråkrater med for dårlige kunnskaper om det lokale næringslivet, fordi de sitter for langt unna lokale prosesser. Kommunene opplever dette som en diskusjon om lokaldemokratiet (Moen 2011:62).

5.2.1 Kommunens roller i strategiske og tilretteleggende oppgaver for nærings- og samfunnsutvikling?

Hvis kommunene skal ha større ansvar for nærings- og samfunnsutvikling vil det påvirke samspillet med de øvrige aktørene. Om dette skal være opp til kommunene selv å bestemme, kan det bli mange ulike modeller rundt om i landet, slik det allerede er i dag. Det stiller krav om avklaring av oppgaver mellom kommunene og de øvrige virkemiddelaktørene og det kan gjøre det vanskeligere for bedrifter å orientere seg i virkemiddelapparatet. For bedriftene kan en forvente at det vil være enklest med klare avgrensninger av hvem som har hvilket ansvar, og at oppgavefordelingen er den samme rundt om i landet. Dette vil i særlig grad gjelde bedrifter som er lokalisert i flere kommuner og «fotløse bedrifter», slike som driver en virksomhet som er mer uavhengig av lokaliseringssted.

Om kommunene skal ta større ansvar kan det tenkes innenfor:

- mer strategiske og tilretteleggende oppgaver
- virkemidler til enkeltbedrifter/næringsklynger

På begge disse områdene har, eller kan kommunene ha oppgaver og dels myndighet allerede i dag. Mer av de bedriftsrettede virkemidlene ser ut til å gå i retning av støtte til klynger/nettverk, innovasjon og forskning. Avgrensningen opp mot mer strategiske og tilretteleggende virkemidler blir dermed mer flytende.

Gjennom kommunal planlegging, både arealplanlegging (arealplan og andre delplaner slik som kystsoneplan m.m.) og kommuneplanens samfunnsdel har kommuner strategisk og tilretteleggende oppgaver. Større kommuner vil få større areal å råde over, og slik sett se større areal i sammenheng. Tilretteleggende aktiviteter kan omfatte arealdisponering, men også tilrettelegging gjennom infrastruktur av ulik art. Fylkeskommunen utarbeider regionale utviklingsplaner og næringsplaner i samarbeid med partnere. Om kommunene skal tillegges flere oppgaver innenfor disse mer overordnede og strategiske feltene vil det bli behov for en (ny) avgrensning mellom hva som skal være fylkeskommunenes oppgaver innen regional utvikling og hva (større) kommuner skal gjøre. Allerede i dag er flere modeller i bruk for å samordne aktiviteter.

Ulike former for partnerskap er utbredt. Regionale planforum (etter pbl § 5-3) er vanlig, der statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og samordnes, i forbindelse med utarbeidelse av kommunale og regionale planer. Det er en rekke andre samarbeid mellom kommuner og fylkeskommunen, og f.eks. har de 20 kommunene rundt Bergen og Hordaland fylkeskommune gått sammen om strategisk næringsplan. I tillegg har Hordaland

fylkeskommune både Handlingsprogram for næringsutvikling og en regional forskningsstrategi. Greater Stavanger er et selvstendig selskap hvor 15 kommuner rundt Stavanger og Rogaland fylkeskommune er partnere, selskapet leverer tjenester innenfor næringsutvikling for kommunene i Stavangerregionen (Tennås Holmen og Vigmostad 2014). Dette samarbeidet omfatter også Strategisk næringsplan for Greater Stavanger, med en årlig handlingsplan som konkretiserer arbeidet og prioriteringene til Greater Stavanger. I tillegg til denne næringsplanen har Rogaland fylkeskommune og enkelte kommuner egne næringsplaner.

Dette kan ses som eksempler på mer strategisk og tilretteleggende oppgaver som kommunene deltar i, under gjeldende kommunestruktur. Dette er partnerskap og samarbeid som også omfatter kommuner og andre aktører (fylkeskommunen). En kommunereform kan gjøre slike bredere partnerskap enklere ved at det er færre parter involvert. Samtidig kan det medføre at spørsmål som i dag blir brakt inn i partnerskapene ikke vil ha talerør dit, om antall partnere ble færre.

Dagens oppgavefordeling mellom de ulike aktørene som har relevans til næringsutvikling, og vi tilføyer innovasjon, er vokst fram med utgangspunkt i dagens kommunestruktur. De næringsrettede statlige virkemidlene er i økende grad innrettet for å stimulere til kunnskapsutvikling, innovasjon og forskning, og støtte til samarbeid og nettverk, og forvaltes av IN, SIVA og NFR. Det har foregått en vridning i virkemiddelsatsingen slik at innovasjon vektlegges sterkere, både for IN og SIVA, i tillegg kommer NFRs betydelige innovasjons- og forskningssatsing. Det er også flere typer støtte til ulike former for samarbeid, gjennom nettverk, klynger og arenaer. Slikt samarbeid er gjerne begrunnet i innovasjonsutfordringer.

Fylkeskommunene har en definert rolle som regional utviklingsaktør, og har en posisjon overfor de øvrige næringsrettede virkemiddelaktørene. For de nyere forsknings- og innovasjonsvirkemidlene fra NFR, f.eks. gjennom VRI og Regionale forskingsfond er det egne organ som fatter beslutningene. F.eks. har VRI egne styringsgrupper i de 15 regionene, disse er ansvarlig for søknad og prioriterer aktiviteter, mens NFR sentralt fatter beslutningene om hvor mye støtte hver region skal gis, basert på søknader. Det er også egne styringsorgan for de regionale forskingsfondene. IN har egne regionale styrer, i tillegg til at noen beslutninger fattes sentralt. SIVA har ikke på samme måte et regionalt apparat. Det er flere statlige virkemiddelaktører som virker i en region, med egne beslutningsorgan som står for prioriteringene. Fylkeskommunen har et overordnet ansvar for regional utvikling. Kommunene derimot inngår ikke systematisk i disse nettverkene, utvalgene eller styringsgruppene. I enkelte regioner kan enkeltkommuner og i noen tilfeller KS være involvert, mens i andre regioner er ikke kommunene representert i disse organene. Vi har ikke funnet fram til systematisk dokumentasjon om i hvilken grad kommuner deltar eller ikke, og i så fall om det er systematiske forskjeller mellom hvilke typer kommuner som deltar og ikke deltar. Studier av hvordan storbyene arbeider med næringsutvikling viser flere ulike modeller (Farsund og Leknes 2010, Fimreite og Medalen 2005, Hidle m.fl. 2005). Det pågår og har pågått en rekke statlige prosjekter eller programmer der samfunns og næringsutvikling i kommuner er tema, gjerne med små kommuner som målgruppe (f.eks. Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK), Utviklingsprogram for byregioner, Byregionprogrammet (ByR) m.v.). Et poeng når det gjelder kommunestørrelse er at i partnerskap og nettverk om strategiske og tilretteleggende tema innen næringsutvikling der

mange regionale aktører er involvert kan det bli lettere for få og store kommuner å få tilgang, slik at det blir vanskeligere å ikke inkludere kommuner mer systematisk.

Mange kommuner spiller viktige roller i det lokale arbeidet med næringsutvikling selv om de i begrenset grad har egne virkemidler overfor enkeltbedrifter. Kommunene kan fungere som døråpnere til andre aktører som forvalter viktige virkemidler. Men det er ingen systematikk for at kommunene trekkes inn beslutningsprosessene til disse virkemiddelaktørene (IN, SIVA, NFR og fylkeskommunen) og videre under hvilke vilkår kommunene trekkes inn.

5.2.2 Kommunens roller for virkemidler til enkeltbedrifter/næringsklynger.

Kommunene kan ha oppgaver og dels myndighet allerede i dag både i forhold til strategiske og tilretteleggende oppgaver og for virkemidler til enkeltbedrifter/næringsklynger, inkludert et særskilt ansvar for landbruket. Overfor enkeltbedrifter er det snakk om saksbehandling f.eks. ved byggesaker eller arealreguleringer. Noen kommuner har økonomiske virkemidler fra næringsfond, tilskudd, etablererstøtte e.l. Kommunene har likevel begrensede økonomiske virkemidler overfor bedrifter. Etter dagens oppgavefordeling har særlig IN direkte bedriftsrettede virkemidler, men også NFR har bedriftsrettede forsknings- og innovasjonsvirkemidler, samt at Sametinget har bedriftsrettede virkemidler i et avgrenset geografisk område, nord for Saltfjellet. Om kommunene skal få større ansvar overfor enkeltbedrifter vil det være behov for ny grenseoppgang overfor disse virkemiddelaktørene. Kommunene måtte etablere bredere kompetanse slik at de kan følge opp nye virkemidler. Prioriteringene de siste årene, både fra IN, SIVA og Forskningsrådet er sterkere støtte til klynger/nettverk, innovasjon og forskning, mens en mindre del av virkemidlene brukes direkte bedriftsrettet. Det blir dermed en mer flytende grenseoppgang opp mot mer strategiske og tilretteleggende virkemidler.

I kap 4.5 refererte vi Moen (2011) der han peker på at bedriftslederne er kritiske til mange av utsagnene om at kommunene legger godt til rette for næringslivet. Videre at bedriftsledere fra store bedrifter er mer positive og bedriftsledere i mindre kommuner er mer negative til kommunenes interesse for næringslivet. Moen mener at funnene gir grunnlag for å spørre om kommunene faktisk ivaretar rollen som næringsutvikler. Imidlertid er det store forskjeller mellom hvordan kommuneinformantene og bedriftsinformantene opplever kommunens innsats, der kommuneinformantene generelt er mer positive til at kommunene legger godt til rette for næringslivet, mens bedriftsinformantene har en noe annen oppfatning. Slik vi forstår det er dette en generell undersøkelse blant bedriftsledere og det er ikke gjort noen seleksjon mht. om disse bedriftslederne har søkt og/eller benyttet virkemidler som kommunene disponerer eller hatt kontakt med kommunen om næringsutvikling. F.eks. rapporterer under halvparten at de har deltatt på møter om kommunens næringsutvikling. Om den negative holdningen til kommunene er basert på konkrete (negative) erfaringer eller om det er en generell negativ holdning til kommunene har vi derfor ikke opplysninger om. Som sammenligning viser evalueringen av IN at blant bedriftene som svarte på spørreundersøkelsen som der ble gjort, var om lag ¾ alt i alt svært fornøyd eller ganske fornøyd med kvaliteten på tjenestene de benyttet (Pöyry 2010:217) og dette er på samme nivå som tilsvarende undersøkelser av bedrifter som har benyttet INs tjenester. Imidlertid er det et inntrykk av at tjeneste- og virkemiddeltilbudet er noe uoversiktlig, f.eks. er det flere som påpekte at det ikke var opplagt hva bedriften kunne søke på.

Om kommunene bør kunne ta større ansvar også for økonomiske virkemidler til bedriftene, kan det medføre at deler av dagens virkemidler f.eks. fra Innovasjon Norge, overføres til kommunene. F.eks. kan det avgrenses i forhold til størrelsen på søknader, der kommunene behandler søknader inntil et visst beløp (småskala søknader). Hvor viktig er geografisk nærhet til disse (små-skala) bedriftene og har kommunene kompetanse til slik søknadsbehandling eller må det bygges opp? Det må i så fall vurderes om det er hensiktsmessig med ytterligere desentralisering av disse virkemidlene, utover dagens regionkontor i IN, og i forhold til likebehandling i saksbehandlingen og tilgang til øvrig kompetanse i IN. Videre om dette i så fall skulle være en oppgave for alle kommunene eller f.eks. en differensiert oppgave for kommuner i det distriktpolitiske virkeområdet. Det siste kan i så fall bryte med generalistkommuneprinsippet (jfr. kap 6.1).

Det er en rekke eksempler på hvordan kommuner på ulike vis i dag tilrettelegger for enkeltbedrifter. Det kan være i forbindelse med å få etablert en bedrift i sin kommune, utvidelse av virksomhet, eller for å unngå nedbygging og nedlegging. Kommunenes bidrag kan omfatte tilrettelegging av areal, opparbeide infrastruktur, være døråpner overfor andre myndigheter m.v. Altså virkemidler som ikke omfatter direkte økonomisk støtte. I enkelte tilfeller oppstår det konkurranse mellom kommuner for å legge best til rette for enkeltbedrifter for å få aktivitet lokalisert til egen kommune. Dette gjelder særlig store bedrifter eller bedrifter som av ulike årsaker vurderes som strategisk viktige. F.eks. jobbet Hammerfest kommune aktivt for å få lokalisert petroleumsaktivitet dit (Angell m.fl. 2006, Eikeland m.fl.2009, Nilssen m.fl. 2012).

Kommunene foretar også en rekke innkjøp av varer og tjenester for å utføre sine oppgaver, og må selvsagt legge til grunn gjeldende regelverk for hva og hvordan offentlige innkjøp skal foregå. Ved bruk av utvalgsriteriene som legges kan kommunene stille krav til tilbydere, f.eks. om innovasjon, klima- og miljøhensyn, lokal tilstedeværelse eller andre faktorer kommunen vil vektlegge.

Et annet poeng er at dagens regionalpolitiske virkemidler er knyttet til et geografisk virkeområde som er basert på gitte kriterier (reduksjon eller ingen økning i folketallet, store avstander og utfordringer knyttet til sysselsetting, arbeidsmarked og levekår) og er inndelt i tre soner, der virkemidler kan tildeles bedrifter i sone II og sone III²². Denne kategoriseringen er godkjent etter ESAs regionalstøtteregelverk. Internasjonalt regelverk tilsier at det ikke kan gis direkte støtte til bedrifter, dersom det ikke kommer inn under særlige unntak, bagatellmessig støtte og regionalstøtte er slike unntak. Hvis kriteriene for regional støtte fortsatt skal benyttes etter kommunenivå kan det være områder som kan få tilgang til slike virkemidler om de er selvstendig kommune, men vil falle ut av ordningen om de inngår i en større kommune, der utviklingstrekkene varierer mer. Regjeringen har besluttet at dersom to eller flere kommuner som ligger i ulike soner for differensiert arbeidsgiveravgift, slår seg sammen vil satsen på arbeidsgiveravgiften følge de «gamle» kommunegrensene, som om

²² I sone II er det 22 distriktskommuner og i sone III er det 281 kommuner, der det også kan tildeles investeringsstøtte til bedrifter i samsvar med ESAs regionalstøtteregelverk. Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/det-distriktpolitiske-virkeområdet/id2350764/>

det fortsatt var to eller flere kommuner, fram til neste revisjon av reglene. Neste revisjon vil skje med virkning fra 1.1.2021. Soneplassering for neste revisjon vil behandle en ny sammenslått kommune, som en kommune (Prp. 121S (2014-15) Kommuneproposisjonen for 2016). Tilsvarende vil også gjelde for kommuner som ligger i forskjellige soner for det distriktpolitiske virkeområdet (Sone 3 og Sone 2). Dersom kommuner som ligger innenfor og utenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 3) slår seg sammen, vil kommunene bli behandlet som om det fortsatt var to eller flere kommuner, fram til neste revisjon. Inndelingen for Sone 3 blir uendret fram til neste revisjon (som skjer med virkning fra 1.1. 2021). Dersom sammenslåingen omfatter kommuner i sone 2 vil departementet avklare om den nye kommunen skal være sone 1 eller sone 2 (op.cit). De personrettede virkemidlene i Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms vil også bli videreført om kommuner innenfor og utenfor tiltakssonen slår seg sammen.²³ Arbeidet som Norge gjør i forkant av neste revisjon vil altså bli avgjørende for hvordan kommunene kommer ut etter 2021. Imidlertid er det klarlagt at «hele storkommunen» blir lagt til grunn både ved vurdering av sone for differensiert arbeidsgiveravgift og for virkeområdet for distriktsrettet støtte.

5.3 Suksessrike kommuner

Noen kommuner lykkes bedre enn andre, selv om de i utgangspunktet kan synes å ha mange sammenfallende likheter og forutsetninger.

Kobro et al (2012) har gjort en studie av 15 distriktskommuner som har gjort det bra langs dimensjonene næringsutvikling (basisarbeidsplasser og besøksarbeidsplasser) og folketallsutvikling (bostedsattraktivitet). De har oppsummert med at *stedlig kultur* er avgjørende, og finner en offensiv og optimistisk utviklingskultur i disse utvalgte kommunene. Alle de undersøkte kommunene er mindre kommuner der det kan være kort vei mellom ideer og beslutninger, det er oversiktlige forhold, stor grad av kunnskapsdeling og tillit på tvers av fag- og sektorgrenser, det betegnes som «*smådriftsfordeler*». Et tredje punkt er hvordan viktige enkeltpersoner, lokale entreprenører eller «ildsjeler» har tatt og fått et handlingsrom som har oppstått og det har blitt opphav til ny utvikling. Disse ildsjelene kan være en ordfører, rådmann, men også enkeltpersoner i næringslivet eller fra det sivile samfunnet. Forskerne understreker at de som lykkes har benyttet anledninger som er kommet, altså «fanget mulighetene». En viktig suksessfaktor handler om *måter å drive utvikling på*, altså holdninger og handlinger, vel så mye som geografisk beliggenhet, bransjemiks og økonomisk handlingsrom.

5.4 Avslutning

Med større kommuner vil det være behov for å ha en detaljert gjennomgang der en vurderer om kommunene bør få større ansvar for virkemidler som de statlige virkemiddelaktørene og fylkeskommunene i dag råder over. Dagens grenseoppgang vil være påvirket av dagens strukturer. Det kan være snakk om virkemidler både overfor enkeltbedrifter, men i like stor grad virkemidler som er av mer strategisk og tilretteleggende art. Det er også et poeng at det

²³ Se pressemelding fra Regjeringen datert 25.06.2015: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/opprettholder-tiltakssonen-i-kommunereformen/id2424803/>

har skjedd en vridning slik at de tradisjonelle virkemidlene overfor enkeltbedrifter i større grad er erstattet av mer strategiske virkemidler med støtte til nettverk, kompetansebygging og innovasjon.

I dag har kommunene ikke noen avklart plass i forhold til de øvrige virkemiddelaktørene innen næringsutvikling. Kommunene synes å være mer eller mindre tilfeldig involvert i de øvrige virkemiddelaktørenes arbeidsfelt. I noen av partnerskapene som jobber med næringsutvikling kan enkeltkommuner, regionråd eller KS være representert, men det synes ikke å være noe systematikk i hva kommunene er involvert i og ikke. Både arbeidet generelt med næringsutvikling og arbeidet som gjøres med innovasjon synes å «svinge utenom» kommunene.

6 Næringsrettet samfunnsutvikling i større kommuner

Hvilke dimensjoner og faktorer vil være viktige for næringsrettet utviklingsarbeid, gitt en reform som gir større kommuner? I dette kapitlet vil vi løfte fram noen viktige dimensjoner og faktorer på bakgrunn analysen og drøftingene i kap. 4 og 5 for hvordan oppgaver, roller og virkemidler kan utformes. Det ligger utenfor dette prosjektet å vurdere endringer i plansystemet, og det har vært en forutsetning i drøftingen at det regionale nivået fortsatt skal ha et overordnet ansvar for regional utvikling og at formålet med dagens virkemidler skal være uforandret. Hvordan det næringsretta utviklingsarbeidet innrettes i og for større kommuner, må vurderes på bakgrunn av hvilke typer av kommuner som dannes, altså den territorielle strukturen, samt på bakgrunn av økonomiske faktorer og de institusjonelle forholdene i kommunen og regionen.

Kommunenes arbeid med samfunns- og næringsutvikling favner over et bredt spekter av aktiviteter og det er i dag opp til den enkelte kommune selv å avgjøre hva de skal legge vekt på. I kapittel 4.1 har vi gjennomgått litteratur som viser mangfoldet i hva kommunene bedriver. Litteraturgjennomgangen i kapittel 4.3 viser videre stor variasjon i hvordan kommunene organiserer arbeidet med næringsutvikling, og faktisk ser det ut som at organisering og organisasjonsmodell ikke er det avgjørende for om arbeidet lykkes. Kompetanse og kapasitet har betydning (kap 4.2), ulike samarbeidskonstellasjoner (kap 4.4), hva slags næringsliv kommunen har (kap 4.6) og øvrige ressurser (kap 4.5), alle disse faktorene har betydning. Gode samarbeidskonstellasjoner kan kompensere for manglende kompetanse og kapasitet i kommuneorganisasjonen. Kommunene bruker friheten de har, likevel kan presset økonomi føre til at utviklingsoppgaver og næringsutvikling spesielt, ikke får den oppmerksomhet og det fokus kommunene selv mener disse oppgavene burde ha. Vil større kommuner bøte på dette?

I en del tilfeller kan kommunene selv drive næringsvirksomhet, som skilles ut i egne selskap, f.eks. kommunale kraftselskap, kommunale eiendomsselskap, tomteselskap m.v. Enkelte kommuner har også skilt ut tjenester innen tekniske oppgaver (brøyting, veivedlikehold, beplantning mv,) omsorgssektoren (f.eks. innen eldreomsorg). Kommunenes næringsdrift blir imidlertid ikke drøftet i dette prosjektet. Vektleggingen her er hvordan kommunene arbeider med å tilrettelegge og stimulere til (privat) næringsvirksomhet.

6.1 Hva slags storkommuner dannes?

Hvordan vil nye storkommuner se ut? Nabopraten kan gi svært ulike modeller rundt om i landet. I første runde er det lagt opp til at kommuner selv skal bli enig om ny struktur, og at staten ikke styrer disse prosessene direkte, bortsett fra tidsplan der det gis økonomiske incitamenter for å følge opp den. Planen er at Stortinget skal treffe vedtak om ny kommunestruktur og hvilke oppgaver større kommuner skal ha i løpet av våren 2017. Hvorvidt staten kommer til å styre eventuelle sammenslåingsprosesser sterkere etter hvert gjenstår å se.

Eksempler på ulike typer større kommuner²⁴:

- Ny større kommune som omfatter en bo- og arbeidsmarkedsregion. En slik sammenslåing kan omfatte to eller flere kommuner som per i dag ligger innenfor en felles bo- og arbeidsmarkedsregion, det være seg flere by-kommuner eller bylignende kommuner, eller bykommune(r) med omlandskommuner (herunder bygdekommuner).
- By(lignende)kommune, som utgjør tidligere omlandskommuner til en større by. Dette er gjerne kommuner som er tett integrert i bo- og arbeidsmarkedet til byen, men likevel ikke slås sammen med byen av ulike årsaker. En slik ny kommune kan utgjøre en del av en bo- og arbeidsmarkedsregion.
- Bysentrum-kommune og omlandskommune(r), som utgjør mer enn en felles bo- og arbeidsmarkedsregion.
- Stor periferikommune. En slik ny kommune kan omfatte to eller flere utkantkommuner, og blir stor i areal, men likevel ikke få så mange innbyggere, det kan også være slik at det ikke i utgangspunktet er et «naturlig senter» som utpeker seg. Den kan også utgjøre en eller flere bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Selv om det skulle bli en betydelig kommunesammenslåing vil det nok fortsatt være et mangfold i hvordan de nye (og større) kommunene blir, både når det gjelder innbyggertall, geografisk utstrekning, andre tilgjengelige ressurser, næringsutfordringer og sentrumsstatus. Ved større kommuner er det rimelig å anta at strukturene mellom kommunene og dagens virkemiddelaktører kan endres når det gjelder oppgaver innenfor næringsutvikling.

Generalistkommuner eller oppgavedifferensiering?

Et sentralt spørsmål er om kommunene fortsatt vil ha de samme oppgavene, om kommunene forblir generalistkommuner, eller om det åpnes for at kommuner kan ha ulike oppgaver, slik at det sterke generalistkommuneprinsippet fravikes. Kan det være aktuelt å gi noen kommuner flere oppgaver innenfor næringsutvikling? Det kan være kommuner som har særlige næringspolitiske utfordringer, kommuner mer generelt innenfor det regionalpolitiske virkeområdet eller andre former for grenseopp ganger. I Meld.St. 14 (2014-2015) om kommunereformen, åpnes det for en differensiering av oppgaver mellom ulike kommuner, ved at de største kommunene får flere oppgaver rundt videregående opplæring og kollektivtransport. I den politiske behandlingen i Stortinget gikk et flertall inn for at generalistkommuneprinsippet ligger fast. Det er åpnet for at ansvaret for kollektivtrafikk kan overføres til de største kommunene, under visse vilkår, mens ansvaret for videregående opplæring ikke endres (Innst. 333S (2014-15):59). I denne runden er det fattet politiske vedtak. Det må med andre ord ny politisk behandling til om generalistkommuneprinsippet skal endres når det gjelder næringsrettet utviklingsarbeid.

6.2 Romlige/økonomiske dimensjoner

Her vil vi skissere fire ulike dimensjoner som vil være viktig for næringsutviklingsarbeid. Det er store variasjoner i vårt langstrakte land og det preger også kommunene og arbeidet med næringsutvikling. Dette har betydning for valg av innhold, dvs. hva som kommunene og

²⁴ Ekspertutvalget (KRD 2014b) foreslo at kommunene burde ha en størrelse på minst 15000-20000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning innenfor 10 avgrensede kriterier for kommunens oppgaver og interesser. NHO foreslo i august 2015 en reduksjon i antall kommuner til 77 (<https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Offentlig-sektor-og-naringslivet/fra-428-til-77-kommuner/>).

lokalt næringsliv har behov for å arbeide med, det har betydning for organisering av dette arbeidet, og det har betydning for hvilke virkemidler kommuner ser behov for å råde over.

6.2.1 Sentrum - utkant

I norsk politikk og samfunnsutvikling er sentrum-utkant en viktig dimensjon og denne dimensjonen har relevans for hele landet; både innenfor dagens kommuner, mellom kommunegrupper (regioner), innad i det enkelte fylke, mellom fylker og på nasjonalt nivå. Den har gjort seg sterkt gjeldende i debatten om kommunereformen, og vil utvilsomt utgjøre en vesentlig del av dynamikken også ved en endret kommunestruktur.

En kommunereform med større kommuner forandrer ikke geografien. Utkantproblemene vil ikke forsvinne med en kommunesammenslåing. De geografiske enhetene blir større og det medfører at forskjeller som etter nåværende kommunestruktur kommer fram mellom kommunene, i framtiden vil finne sted innad i en og samme kommune. Tallene for utviklingstrekk kan til og med se «penere» ut i en større enhet, selv om ikke problemene for utkanten løses. Større kommuner fører til at langt flere kommuner vil få både urbane næringsmessige utfordringer og rurale næringsmessige utfordringer, og det er mange eksempler på at «kjøttvekta» gjør at utkantene vies mindre oppmerksomhet. En slik todeling i problemsituasjon og strategivalg, kan sammenfattes i en rural og en urban utviklingsmodell. Dette reiser også et dilemma: Ved å danne større kommuner, gjennom sammenslåing av utkantkommuner og en større bykommune kan spissingen av den kommunale næringsutviklingspolitikken bli vanskeligere. Dersom en kommune både har urbane områder med befolkningsvekst og periferiområder med befolkningsnedgang kan en spisset profilering av utviklingsarbeidet bli problematisk. Selv om kommunen skulle lykkes i å tiltrekke seg eller utvikle større prosjekt i det urbaniserte område er det ikke gitt at det i særlig grad tilfaller periferidelen av en storkommune. Større pendlingsmulighet kan bli en effekt, men det i seg selv vil neppe bidra til utvikling av næringsliv i storkommunens periferi. Økt pendling fører gjerne også til redusert bruk av tjenestene i periferiområdene. Spørsmålet er om en storkommune vil ha sitt primære fokus på omstillingsproblemene innen områder preget av jordbruk, fiske og tradisjonell industri, som kanskje objektivt sett har de største utfordringene. Vil en overordnet strategi for urban attraktivitet bli nedprioritert til fordel for en politikk for omstilling i de områdene i kommunen som er preget av befolkningsnedgang? Selv om større kommuner kan bli «sterkere» aktører innenfor næringsutvikling, er det et åpent spørsmål i hvilken grad de vil ønske og evne å utforme strategier for det næringsmessige utviklingsarbeidet som favner alle deler av kommunen.

Et spørsmål er bruken av økonomiske virkemidler til næringslivet i distriktene, jfr. også kapittel 5.2.2. Økonomisk støtte til næringslivet generelt er ikke tillatt etter EØS sitt konkurranseregelverk, men det gis unntak f.eks. bagatellmessig støtte eller utfra en regionalpolitisk begrunnelse. Etter nærmere regler kan det gis økonomisk støtte til noen typer næringsvirksomhet innenfor det distriktpolitiske virkeområdet i sone II og III. Differensiert arbeidsgiveravgift har også en regionalpolitisk begrunnelse. Kriteriene vurderes og godkjennes jevnlig av EØS. Dagens periode går ut 2020, og neste revisjon skjer med virkning fra 1.1. 2021. De avklaringene som er gjort nå (jfr. kap 5.2.2) om differensiert arbeidsgiveravgift og distriktsrettet investeringsstøtte (i sone 3) er at dagens regelverk vil videreføres ut denne perioden. Fra og med neste periode vil alle områdene i en ny

storkommune bli behandlet likt, og da kan det blir forandringer for kommuner som i dag er innenfor ordningene og som slår seg sammen med kommuner som er utenfor. Uten å forskuttere hva et nytt regelverk vil omfatte, for det blir avklart gjennom forhandlinger, vil vi likevel påpeke at disse endringene kan føre til at noen bedrifter i utkantene i nye storkommuner, som i dag kommer inn under regelverket for regional støtte, i framtiden kan miste denne muligheten og kan da få dårligere vilkår og rammebetingelser.

Basert på ny norsk empiri finner ikke Skogstrøm m.fl. (2015) støtte for at byer fungerer som motorer for sine omland. Det forklarer de med at det ikke ser ut til å være sammenheng mellom økonomisk vekst i byene og vekst i alle typer omland på kort sikt. Videre påpeker de at der det er sammenheng er det slik at vekst i omlandet ser ut til å styrke veksten i byen, dette gjelder for mindre til mellomstore byer med relativ høy vekst. Men de påpeker også at et knippe byer ser ut til å være i konkurranseforhold med sitt omland, der vekst i byen påvirker omlandets vekst negativt, og stagnasjon i byen påvirker omlandets vekst positivt. Dette understreker at det er stor variasjon mellom ulike regioner med hensyn til hvordan byene og deres omland er integrert. Hva slags integrasjon som er mellom kommuner som skal slå sammen vil ha betydning for utviklingen videre. Hvis en ny storkommune består av områder som står i en konkurransesituasjon kan det skape ekstra utfordringer for kommunens næringsutviklingsarbeid, mens dersom en ny storkommune består av områder der vekst i omlandet fører til vekst i byen gir det en annen (og positiv) dynamikk.

I en utredning om den faglige begrunnelsen for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene (Jakobsen m.fl. 2015) reises det spørsmål om disse virkemidlene i sterkere grad bør prioritere «fattige regioner», forstått som regioner med lavest verdiskapning per innbygger, framfor å prioritere regioner med størst fraflytting, slik det gjøres i dag. Her brukes regioner og ikke kommuner som enhet. De påpeker at til en viss grad er verdiskapning per innbygger høyest i storbyene og lavest i spredtbygde områder, men at det er langt større variasjon innenfor samme sentralitetsnivå enn mellom sentralitetsnivåene.

6.2.2 Arbeidsplassutvikling – stedsutvikling

En annen dimensjon er knyttet til hva slags utfordringer som vektlegges i en storkommune, er det arbeidsplassutvikling eller steds/byutvikling. Arbeidsplassutvikling vil trolig være viktigst der det er stagnasjon og tilbakegang, og der næringslivet sliter. Der større enkeltbedrifter eller dominerende næring har problemer. Størst er utfordringene for arbeidsplassutvikling om det er strukturelle problem og behov for mer langsiktig omstilling. Kommuner har ulike tradisjoner for hvor sterkt de går inn ved stagnasjon og tilbakegang i næringslivet, og på hvilke måter de engasjerer seg. I mange tilfeller vil kommunen ha viktige funksjoner som døråpner overfor øvrige virkemiddelaktører.

Stedsutvikling er viktig særlig når steder er under omforming, det være seg perioder med utbygginger eller i perioder med nedbygging. Stedsutvikling er langt mer enn fysisk utforming og forskjønning av sentrum.

Ved kommunesammenslåing vil mange av de stedene som tidligere var kommunesentra stå overfor utfordringer både når det gjelder folketall samt offentlige- og private servicefunksjoner. Rådhus vil mest sannsynlig bli tømt, offentlige funksjoner flyttes og det vil ha negativ virkning for private servicetilbud. Det er en krevende jobb å opprettholde eller

styrke attraktiviteten til steder som taper funksjoner, og spørsmålet er i hvilken grad en ny storkommune både vil ønske og være i stand til å motvirke dette. Det må i så fall jobbes systematisk med organisering og oppgavefordeling mellom stedene i en ny storkommune, hvis en vil unngå sentralisering av funksjoner.

6.2.3 Regulere - mobilisere

Ulike former for dynamikk vil være knyttet ulike utviklingstrekk. I områder preget av press på arealer som skal imøtekomme mange behov innenfor trange romlige beskrankninger vil først og fremst ha utfordringer knyttet til å regulere. Større kommune gir tilgang til større areal, og det kan gi bedre mulighet til å foreta mer helhetlige vurderinger av arealbruken til ulike formål slik som bolig, næring (inkludert ulike næringers arealbehov opp mot hverandre), samferdsel/infrastruktur og rekreasjon og fritid. Dette kan ha betydning for næringsutvikling. I områder med lite press vil det i større grad dreie seg om å mobilisere aktører til aktivitet. Her er det snakk om mobilisering både for å holde på og skape nye arbeidsplasser og for stedsutvikling. Nye storkommuner som både har pressområder og områder med lite press vil stå overfor begge disse utfordringene samtidig.

6.2.4 Rike - fattige

Kommuner med god økonomi har selvsagt større muligheter enn fattige kommuner til å engasjere seg i tema som ikke er lovpålagt, slik som næringsutvikling i liten grad er. Kraftkommuner har ekstra inntekter, og mange av disse kommunene bruker midler til næringsarbeid, både ved å ha egne medarbeidere som arbeider med disse temaene og ved å bruke virkemidler til næringsutvikling (næringsfond, etablererstøtte o.l).

Mange kommuner har over flere år hatt svak økonomi og vært gjennom runder med økonomiske nedskjæringer. Da prioriteres nok i første rekke de lovpålagte oppgavene. Arbeidet med næringsutvikling kan dermed bli redusert eller kuttet, i likhet med utviklingsoppgaver mer generelt. Med stadig sterkere juridisk styring av hva kommunene skal tilby av tjenester betyr det at frihetsgradene til å gjøre lokale prioriteringer strammes inn på øvrige områder.

Ulik økonomisk situasjon for kommuner som står overfor sammenslåing kan gjøre sammenslåingsprosesser vanskeligere, og kommuner med best økonomi er gjerne mest kritisk til sammenslåing.

6.3 Institusjonelle faktorer

I tillegg til de romlige/økonomiske dimensjonene som er skissert i kap. 6.2, vil institusjonelle betingelser legge føringer på hvordan kommunenes næringsrettede utviklingsarbeid kan utformes ved endret kommunestruktur.

6.3.1 Lokale utviklingstradisjoner

Vi har flere ganger i denne rapporten påpekt kommunens lange tradisjoner for næringsrettet samfunnsutvikling. Kommunene har vært sentrale aktører og i stor grad pådrivere i dette arbeidet. De har funnet fram til organisasjonsformer som i stor grad er basert på samarbeid, nettverk og partnerskap, og mange kommuner har utvilsomt en betydelig kompetanse på

feltet. Samtidig har litteraturstudien avdekket smått med dokumentasjon når det gjelder mer detaljerte trekk ved organisering, kompetanse og samarbeidskonstellasjoner for ulike næringsutviklingsformål i kommuner av ulik størrelse, samt resultater og effekter av ulike måter å gjøre dette på. Det ser ut til å være forskjeller mellom byregioner/større kommuner og utkant-/småkommuner i bruken av kommunale AS og IKS, men datamaterialet når det gjelder omfanget av det næringsrettede utviklingsarbeidet i denne sammenhengen er usikkert. En bedre oversikt over i hvilken grad det spesifikt næringsrettede utviklingsarbeidet utføres i samarbeid med nabokommuner, og hvilke romlige og organisatoriske strukturer som avtegner seg i slike samarbeid, kunne gi indikasjoner på om større kommuner ville være mer hensiktsmessig for organiseringen av dette arbeidet.

Gjennom tiår med innsats i lokal samfunns- og næringsutvikling vil de kommunene som har vært aktive på dette feltet trolig ha bygget opp en stedsspesifikk utviklingskompetanse. Utviklingskompetanse vil generelt være mer eller mindre stedsspesifikk, siden mye handler om å kjenne lokale aktører, og kjenne stedlige forhold. Slik kompetanse er vanskelig å kartlegge, og de foreliggende undersøkelsene forteller ikke hvorvidt denne kompetansen er ulik i kommuner av ulik størrelse og/eller næringsstruktur, og heller ikke hva som er fellesnevnerne. Riktignok ble det i en studie av småkommuner trukket fram begrepet «smådriftsfordeler», og at det kan være vanskelig å kompensere for tap av «kort avstand» for å bringe prosjekter inn til kommunen og lokalpolitiske beslutninger. Det viktige spørsmålet i denne sammenhengen er hva slags utviklingskultur som etableres i de nye og større kommunene. Hvordan kan «ildsjelene» pleies om kommunene blir større?

Ved endret kommunestruktur er det viktig å ha et blikk for hvordan den lokale utviklingskompetansen forvaltes og videreføres. På den ene siden kan strukturelle endringer føre til at viktig kompetanse går tapt eller sluses inn i andre kontekster. Slike strukturelle endringer er f.eks. at det blir færre ordførere og rådmenn når det blir færre kommuner, at nye «utviklingsnettverk» dannes eller at tyngdepunktet og fokuset dreies på bakgrunn av at nye problemforståelser og løsningsmuligheter framtrer som viktige i den lokale politiske debatten. En slik dreining kan skje med hensyn til geografi, dvs. at noen geografiske områder blir viktigere enn andre å rette innsatsen mot. Videre kan den bransjemessige innsatsen forskyves, sammenlignet med hva som har vært viktig i hver av de sammenslåtte kommunene tidligere. Dessuten, fordi en nettopp ikke uten videre kan gå ut fra at all utviklingskompetanse fra hver av de kommunene som slås sammen følger med inn i en ny storkommune, må en også regne med en kompetansemessig forskyving. Slik strukturell instabilitet kan ha både positive og negative konsekvenser for de tidligere kommunene eller deler av dem. Nye blikk, nye aktører og nye nettverksdannelser kan se andre muligheter og bidra til å videreutvikle kompetansen i andre retninger. De kan også være «blinde» for andre muligheter og andre typer kompetanse.

Ordførerrollen og rådmansrollen er verd å fremheve når det gjelder overføring av utviklingskompetanse fra kanskje særlig små utkantkommuner og inn i større, sammenslåtte kommuner. Dette er funksjoner som i større grad enn andre utviklingsaktører forventes å ha, og trolig ofte inntar, et helhetsperspektiv på kommunens utvikling. En side ved dette er det

rent antallsmessige – at det nødvendigvis blir færre av både ordførere og rådmenn hvis det blir færre kommuner. Vi vet imidlertid for lite om hvordan disse aktørene rent konkret arbeider med å ivareta næringsrettet samfunnsutvikling i ulike typer kommuner i dag, og under forskjellige institusjonelle, romlige og økonomiske betingelser. Slik kunnskap ville være nyttig i organisering av og rekruttering til næringsutviklingsarbeidet under en ny kommunestruktur.

6.3.2 Det statlige og regionale støtteapparatet

Fylkeskommunene har fått et klarere ansvar for regional utvikling i løpet av de siste 10-15 årene gjennom ansvarsreformen og forvaltningsreformen. Hvordan fylkeskommunene jobber med regionale utvikling varierer. Noen fylkeskommuner har lange tradisjoner og har over tid brukt mye ressurser på dette, mens andre fylkeskommuner først de seinere årene har tatt opp hansken. Det har skjedd betydelige endringer det siste tiåret og en helhetlig gjennomgang av hvordan dette arbeidet foregår i dag ville være nyttig med sikte på å se kommunens og fylkeskommunens rolle i sammenheng dersom kommunene blir større. For å kunne nedfelle hensiktsmessige ordninger må en ha bedre kunnskap om på hvilken måte kommunene er involvert og hvordan de er i inngrep med de øvrige virkemiddelaktørene. Spesielt gjelder dette kommunenes tilknytning til de nyere innovasjons- og forskningsvirkemidlene. Partnerskap, nettverk og ulike former for samarbeid er utbredt, og i noen grad er enkeltkommuner, regionråd eller KS representert, uten at vi har lyktes i å finne fram til systematisk kunnskap over hvordan dette bildet er. Kommunene synes heller ikke å være involvert systematisk i arbeidet fylkeskommunene driver innenfor regional utvikling.

En kommunereform som gir færre kommuner, kan gjøre at slike brede partnerskap kan bli enklere å håndtere dersom det gir rom for å ha med færre aktører og involvere færre parter. Samtidig kan det medføre at spørsmål som gjennom bred deltakelse blir brakt inn i partnerskapene ikke får talerør dit, dersom antall partnere blir færre. Et annet poeng når det gjelder kommuners deltakelse i partnerskap og nettverk som omhandler regional utvikling er at dersom det blir færre kommuner kan det bli enklere å inkludere kommunene mer systematisk. Ved færre og større kommuner kan det bli enklere å velge hvem som skal representere kommunene.

Det statlige støtteapparatet for næringsutvikling har de siste årene vektlagt innovasjon i sterkere grad. Det gir seg utslag i Innovasjon Norge, gjennom SIVAs innovasjonsselskaper, gjennom Forskningsrådets innovasjonssatsinger og det næringsrettede FoU-arbeidet som høgskoler, universitet og forskningsinstitusjoner deltar i. Gjennom å delta i VRI-prosjekter har fylkene arbeidet med å utvikle regionale innovasjonssystem. Men denne innovasjonssatsingen kan se ut til å «svinge utenom» kommunene. Kommunene ser ikke ut til å være inkludert i innovasjonsarbeidet på noe systematisk måte. Igjen må vi peke på at det ikke foreligger god dokumentasjon om dette, og at kommuner kan være involvert på måter som ikke går fram av de undersøkelsene vi har gjennomgått. F.eks. kan enkeltkommuner, regionråd eller KS være representert i regionale nettverk, partnerskap og samarbeidsgrupper. Mer kunnskap om dette ville gitt holdepunkter for å trekke konklusjoner mht. om det i tilfelle er bestemte typer kommuner som inkluderes, og om dette varierer med f.eks. størrelse, næringsstruktur, kompetanse eller andre faktorer.

Andre undersøkelser har vist at kommuner er innovative aktører (Teigen, Ringholm og Aarsæther 2013, Teigen, Skjeggedal og Skålholt 2010, Ringholm m.fl. 2011). Kommunenes berøring med innovasjon gir seg utslag på minst på fire områder. For det første det innovasjonsarbeidet som kommunene driver i egen organisasjon, dette kan være f.eks. tjenesteinnovasjoner, innovasjoner i hvordan oppgaver organiseres og annet innovasjons- og utviklingsarbeid. For det andre er kommunene en lokal myndighet som har kontakt med aktører som også gjennomfører innovasjoner. For det tredje omhandler innovasjon i kommunal sektor et samspill og samvirke mellom kommunen og andre (private) aktører og hva slags innovasjoner oppstår i dette skjæringsfeltet. For det fjerde kan kommunen som bestiller og kjøper av varer og tjenester bruke muligheten til å stille krav til innovasjon i leveransene. Det er som sagt, liten dokumentasjon på hvordan kommunene arbeider med innovasjon, og i særdeleshet med hvordan samspillet mellom kommuner og næringsliv er, f.eks. når det gjelder å finne nye former for organisering av næringsrettet utviklingsarbeid eller andre former for samfunnsutvikling. Vi har ikke funnet ut at kommunestørrelse har betydning for innovasjon i kommunene.

Innovasjonssatsingen er blitt sterkere, og et viktig spørsmål er hva slags støtte og oppmerksomhet det næringsutviklingsarbeidet som faller utenfor «rubrikken innovasjon» får. Hvis kommunene med sine lange utviklingstradisjoner ikke integreres i dette arbeidet, kan en på sikt få parallelle utviklingsystemer og –prosesser heller enn prosesser der alle nivå av offentlige aktører er integrert. Arbeidet som kommunene gjør innenfor næringsutvikling vil helt sikkert både omfatte aktiviteter som er innovasjon men også utviklingsarbeid langs mer kjente spor.

Tallene viser at næringshagene vokser i antall sysselsatte. Dette er institusjoner som helt siden starten har vært holdt fram som viktige for kommunene, særlig for mindre kommuner. Den forrige evalueringen pekte på at kommuner valgte å organisere inn sitt næringsutviklingsarbeid i næringshagene nettopp for å gi disse selskapene flere ben å stå på (Ringholm m.fl. 2008). Vi mangler imidlertid systematisk og oppdatert kunnskap om hvordan forholdet mellom kommunenes næringsrettede utviklingsarbeid og næringshagene har utviklet seg i perioden etter dette, og etter innføring av nytt næringshageprogram. Vi har heller ikke slik kunnskap om i hvilken grad bedriftene i næringshagene er del av innovasjonssatsingen. Et tett samarbeid mellom næringshager og kommuner kan under gitte betingelser utgjøre en forbindelse til innovasjonssatsing, men den empiriske kunnskapen er i skrivende stund for spinkel til å dra opp linjer for hvordan dette mer konkret kan se ut.

6.4 Kunnskapsbehov

For å trekke pålitelige konklusjoner om det næringsrettede utviklingsarbeidet i kommuner av ulik størrelse, bør det innhentes mer kunnskap. Svært få av undersøkelsene som er referert til i dette kapitlet, gir holdepunkter for å komme med anbefalinger om organisering og oppgaver i lys av en forståelse om mer robuste kommuner. I en stor del av undersøkelsene trer videre det næringsrettede utviklingsarbeidet fram som ett element i en undersøkelse der hovedfokuset er på et annet tema, og betydningen av størrelse må i mange tilfeller avleses indirekte.

Vår anbefaling er derfor at det legges vekt på å innhente systematiske og generaliserbare data om hvordan kommuner av ulik størrelse og sentralitet innretter det spesifikke næringsrettede utviklingsarbeidet sitt, altså en spissing der mindre næringsrelevant utvikling holdes utenfor undersøkelsen. Det er nødvendig å få et grep om den institusjonelle konteksten kommunene inngår i, og den gjensidige påvirkningen mellom disse rammene og kommunene som aktører. Viktige tema i en slik undersøkelse bør være hvordan kommunene organiserer dette arbeidet, og hvilke tema de konsentrerer seg om, hvilke virkemidler som brukes og hva som er styrker og svakheter med disse formene. Her er det naturligvis essensielt å undersøke hva endring i kommunestruktur kan bety. Å få etablert en bred(ere) database over kommunenes generelle virksomhet og organisering av næringsområdet vil gi god innsikt i hvordan kommunene løser sine oppgaver.²⁵

Kommuneøkonomi synes å spille en vesentlig rolle mht. vurdering av kommunenes robusthet. Undersøkelsene tyder på en sammenheng mellom problemstruktur, størrelse og kommuneøkonomi, og måten kommunene velger å organisere næringsutviklingen på. Små kommuner med god økonomi synes i større grad enn små kommuner med dårlig økonomi å holde seg med ansatte som har næringsutvikling som hovedoppgave. Samtidig øker ordførerens og rådmannens betydning i dette arbeidet, trolig mer i fattige enn i rike kommuner. Her er det behov for mer kunnskap om hvordan disse lederne utformer sin rolle, under ulike økonomiske betingelser og i kommuner av ulik størrelse.

Ved en eventuell videre undersøkelse av temaet kompetanse og kapasitet er det også nødvendig å studere flere typer av kompetanse, og kombinasjoner av disse; faglig/profesjonell kompetanse, prosesskompetanse, politisk kompetanse og administrativ kompetanse, samt hvordan denne relaterer seg til de ulike aktørene. Ut fra kunnskapen om at kommunene i stor utstrekning driver sitt næringsretta utviklingsarbeid i samvirke med andre aktører, både i og utenfor kommunen, vil ikke bildet av den kompetansen som er tilgjengelig for kommunene bli komplett uten at også disse aktørenes kompetanse tas i betraktning.

6.5 Avslutning

6.5.1 Blir kommunen mer robust med flere oppgaver innen næringsutvikling?

Kapasitet og kompetanse er viktige forutsetninger for å kunne håndtere (flere) oppgaver – inkludert oppgaver innen næringsutvikling. Med kapasitet menes at kommunen har tilstrekkelig ressurser, både økonomisk og personellmessig til å arbeide med temaet. Med kompetanse menes at det er personell som innehar nødvendig kunnskap om næringsutvikling og bedrifters behov, og som enten kan løse dette ved hjelp av ressurser i egen organisasjon eller ha mulighet til å trekke inn kunnskap kommunen ikke selv besitter. I tillegg kan en trekke inn organisatorisk kompetanse og systemkompetanse i kommuneorganisasjonen, altså kunnskap om hvordan saker skal/kan håndteres. Særlig når det er snakk om næringssspørsmål er videre evnen til omstilling og fleksibilitet svært viktig.

²⁵ Tilgjengelige databaser f.eks. NIBRs organisasjonsdatabase, KOSTRA og Difis innbyggerpanelundersøkelser berører enkelte relevante tema, men gir for spinkelt grunnlag til helheten i tematikken.

En vanlig tenkning er at større kommuner kan påvirke kapasitet og kompetanse positivt. Ved å samle små ressurser til større enheter kan det bidra til økt kapasitet, både i form av økonomiske og personellmessige ressurser. Det vil lettere kunne bli hele stillinger, et større fagmiljø, mindre avhengighet av enkeltpersoner m.v. Kompetansen kan også bli bedre og gjerne bredere. F.eks. kan flere personer bidra til at flere kompetansefelt blir representert, og i mange sammenhenger forventes det at rekruttering kan bli enklere. Dette vil i så fall kunne ha positive virkninger. Når det gjelder omstilling kan størrelse virke i ulike retninger, en liten organisasjon kan være lettere å omstille, men det trenger ikke å være slik. Det samme gjelder fleksibilitet.

Dette er ikke uproblematiske formodninger. Vil det være slik at «stillingsandeler» lar seg summere opp til hele stillinger ved en sammenslåing? I dag er det mange ordførere og rådmenn som ivaretar det næringsrettede utviklingsarbeidet, særlig i de små kommunene. Dette er funksjoner/stillinger som mange forventer å kunne spare ved kommunesammenslåing. Disse stillingene fungerer gjerne utadrettet, dette kan gi betydelig kontaktflate og nettverk med tilfang av ideer. De må også antas å være basert på betydelig lokal og stedsspesifikk kunnskap og nettverkskompetanse. Spørsmålet er hvordan en i en ny og større kommune kan sikre seg at disse ressursene, nettverkene og idetilfanget utvikles videre, og ikke stanser opp. Med større kommuner blir det større avstand mellom ulike deler av kommunen, og eventuelle «smådriftsfordeler» svekkes. Om fellesenheter samles i sentrum kan det videre medføre at ideer og utfordringer for utkantene får mindre av både faglig og politisk oppmerksomhet, ut fra «kjøttvekt-argumentet».

Noen sentrale punkt må avklares når det gjelder å vurdere robusthet: Vil større enheter øke kapasiteten, økonomisk og personellmessig, utover det som kun har med å måtte betjene flere? Blir det flere ressurser tilgjengelig som kan brukes til forbedringer? Det være seg raskere saksbehandling, bedre administrative rutiner, styrket utviklingsarbeid, mer kompetanse, bedre rekruttering m.v.

I diskusjonen om organisering av kommunenes næringsrettede utviklingsarbeid er et vesentlig hensyn at kommunene skal gjøres/være (mer) robuste. I de innledende delene til rapporten har vi stilt to spørsmål når det gjelder robusthet: i) Gir foreliggende undersøkelser holdepunkter for å trekke konklusjoner om at større kommuner vil gi mer robust nærings- og samfunnsutvikling, og ii) Hva kan styrke og klargjøre denne rollen til kommunene, gjøre den mer robust, dersom vi får større kommuner? Som det går fram av analysen i kapittel 4, er det eksisterende kunnskapsgrunnlaget for spinkelt til å trekke konklusjoner om sammenhengen mellom kommunestørrelse og robust næringsutvikling. For å svare på det andre av spørsmålene, drøfting av viktige forutsetninger for å utvikle denne rollen, har vi valgt å vektlegge for det første kommunenes evne til å ivareta helheten i kommunene, dvs. utvikling i ulike deler av kommunen og i ulike bransjer. For det andre dreier robusthet seg om, å bygge kompetanse i kommuneorganisasjonen. For det tredje dreier det seg om å være sterke samarbeidspartnere og tilretteleggere for næringslivet i kommunen. Dette vil ofte handle om å samhandle med regionale myndigheter og statlige institusjoner om gode løsninger. Spørsmålet er hvordan alle disse hensynene kan ivaretas. Hva kan næringslivet og kommunene tjene på å formalisere ordninger og arbeidsmåter som er utviklet innenfor det feltet der kommunene har størst frihetsgrader?

6.5.2 Mer formalisering av kommunenes næringsutviklingsarbeid?

Kan (større) kommuner få større ansvar og mer myndighet innenfor næringsrettet utviklingsarbeid? Kommunene har i dag stor frihet i hvordan de skal arbeide med næringsutvikling og hva de vil prioritere. Denne friheten benytter kommunene. Det finnes kommuner som har arbeidet mye med dette og dermed har opparbeidet mye kompetanse på området, og kommuner som har jobbet lite med næringsrettet utviklingsarbeid. Riktignok gir lovverket kommunen et generelt overordnet ansvar for å «legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling» (pbl § 3-1-d). Denne hjemmelen er knyttet til kommunens planlegging, og er en klarere formalisering av kommunens generelle ansvar for næringsutvikling, utover det kommuneloven gjør. Denne hjemmelen styrer ikke retning eller nivå, der har altså kommunene frihet. Staten styrer heller ikke kommunens arbeid med samfunns- og næringsutvikling ved hjelp av økonomiske virkemidler (øremerking eller rammetilskudd), når vi ser bort fra midlene i rammetilskuddet til landbruksforvaltningen. Innenfor andre sektorer, slik som barnehage, grunnskole og helse, er det sterkere statlig styring gjennom lovverk og økonomiske incitament, og dermed er kommunenes frihetsgrader redusert tilsvarende. Mange kommuner opplever stram økonomi, og har utfordringer med å få gjennomført allerede lovpålagte oppgaver. Det kan medføre at oppgaver som ikke har like klar lovhjemmel eller styres gjennom økonomiske virkemidler, kan ha større problem med å nå opp i prioriteringene. Dette kan gjelde arbeidet med næringsutvikling der kommunene har store frihetsgrader, og få pålagte oppgaver, og dermed kan saksfeltet få lavere prioritet enn det kommunen ideelt sett ønsker. Det kan igjen gi seg utslag både i hvordan kommunen administrativt organiserer og prioriterer oppgaven (har kommunen råd til å ha egne medarbeidere) og hvilke virkemidler kommunene tar i bruk på dette feltet.

Er næringsutvikling et saksområde alle kommuner bør arbeide med? Hvis større kommuner skal ha et tydeligere definert ansvar innen næringsutvikling kan det øke behovet for en klarere formalisering av hva disse oppgavene skal være. Dersom staten har forventninger til kommunenes innsats på dette feltet kan det forventes at staten er tydeligere på hva disse forventningene faktisk er. En økt formalisering kan skje gjennom lovverk, økonomiske virkemidler, retningslinjer eller gjennom svakere styringsredskap slik som veiledninger. En sterkere formalisering av kommunenes oppgaver og forpliktelser vil også kunne virke klargjørende i en avgrensning mellom hva kommunens rolle skal være overfor næringslivet og bedrifter og andre brukere samt overfor de øvrige virkemiddelaktørene (fylkeskommunene, IN, SIVA, NRF og Sametinget). Hvis kommunenes forpliktelser overfor næringsutvikling øker, må en forvente at det sikres at den enkelte kommunene har den nødvendige kompetanse til å følge opp dette. Samtidig er nettopp nærings- og samfunnsutvikling et felt som har vokst seg fram ut fra lokale forutsetninger og utfordringer og den enkelte kommunes unike muligheter. Sterkere regulering og statlig styring med dette feltet vil være en meget stor endring, som må vurderes nøye. Det vil være vanskelig å lage regelverk som rommer all lokal variasjon, og slik sett kan en sterkere formalisering kunne bremse lokal mobilisering og løsningsvalg.

Den andre siden er at kommunene har lang tradisjon for å arbeide med samfunns- og næringsutvikling og prioritere det. Det har de gjort selv, med lite statlig styring. Saksfeltet har kommunene utviklet selv og tatt ansvar for. Om saksområdet blir sterkere regulert og styrt vil det bryte med den sterke tradisjonen for lokal frihet. Det er fare for at det kan

hemme noe av de lokale initiativene og prosjektene. Et spørsmål som trenger avklaring i diskusjonen om formalisering er hvorvidt næringsutvikling er et tema alle kommuner bør arbeide med. Er dette et saksområde der enkelte kommuner kan ta et særskilt ansvar, der en bryter med generalistkommuneprinsippet? Ut fra kunnskapen om næringsutviklingstradisjoner i norske kommuner vil vi anta at det heller er tale om ulike grader av næringspolitisk engasjement, variasjon i innsats over tid ut fra problemsituasjon og ut fra ressurs/kompetansetilgang osv. Det er vanskelig å tenke seg at noen kommune, over tid, vil unngå å bli utfordret til næringspolitisk innsats. Store, implikasjonsrike næringsmessige omstillinger vil med stor sikkerhet også melde seg i årene som kommer.

6.5.3 Særskilte utfordringer for næringsutvikling i utkantområder

Arbeidet med næringsutvikling har vært sentralt i mange utkantområder, og det finnes mange eksempler på at kommuner har spilt viktige roller. Dette gjelder både mer generell næringsutvikling, ved etablering av nye (større) bedrifter og ved omstillingsarbeid der «hjørnesteinsnæringer» eller «hjørnesteinsbedrifter» har fått problem. Det kan også dreie seg om at kommuner bidrar i å løse næringslivets utfordringer f.eks. når det gjelder å legge til rette for rekruttering av ny arbeidskraft, bidra med å klargjøre boliger, ved å være pådriver for infrastrukturutbygging, eller tilrettelegging av areal m.v.

Større kommuner kan skape større avstand mellom næringsliv og kommune, slik at det blir vanskeligere for næringslivet å mobilisere kommunen når enkeltbedrifter står overfor utfordringer. Lokale utviklings- og innovasjonskulturer kan svinne hen. Hvordan vil prosjekter i utkantene greie å komme på storkommunens dagsorden?

Litteraturgjennomgangen gir ingen holdepunkt på noen foretrukken organisasjonsform, og i diskusjonen vil vi fremheve noen punkt som må tas hensyn til. Hvordan kan finmaskede utviklings- og innovasjonsnettverk fra tidligere småkommuner videreføres? Bør det legges opp til noen desentraliserte modeller for å videreføre noe av dette? Eksempler på mer desentraliserte modeller for samfunns- og næringsutvikling finnes i kommuner som Fredrikstad, med 21 lokalsamfunnsutvalg (LSU)²⁶ som jobber bredt med nærmiljøtiltak og opp mot kommunale planer. Tromsø kommune har 19 utviklingslag²⁷, opprettet for å aktivisere distriktsområdene i kommunen, og de jobber med lokal utvikling og i forhold til kommunale planer, selv om Tromsø ikke har egen næringsavdeling i kommunen. Distriktsenteret arbeider med disse og andre modeller, i hovedsak ut fra en ambisjon om å ivareta og styrke det lokale demokratiet ved ei kommunesammenslåing. Selv om næringsrettet samfunnsutvikling trolig både er og vil være viktige spørsmål i denne typen organer, kan også kommunen medvirke til at dette temaet har en sentral plass på dagsordenen. Kommunen kan velge ulike tilnærminger til slike organer, fra å la dem oppstå helt på basis av lokale initiativ, til å gjennomføre valg eller kommunal oppnevning. De kan

²⁶ Kilde: http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2014/10/Fredrikstad-kommune_N%C3%A6rdemokratiske-ordninger.pdf

²⁷ Kilde: <http://distriktssenteret.no/2012/01/26/utviklingslagene-tromso/>

også tillegges klart definerte oppgaver, myndighet og ressurser, og med kontaktperson i kommuneadministrasjonen til å sørge for jevnlig kommunikasjon²⁸.

En slik måte å imøtekomme både utkant og sentrum i kommunen står ikke i motstrid til å bygge opp en faglig kompetent næringsetat i kommuneadministrasjonen. Snarere tvert imot. Det å involvere de ulike kommunedelene og bransjene gjennom egne organer fordrer også at kommunen har et godt «mottaksapparat» for initiativ, behov og kritikk, og for å inngå i konstruktive prosesser.

²⁸ En slik modell bygger på tradisjoner for lokal organisering fra 1970-tallet, og kommunelovens §12 gir vide rammer for valg, oppnevning, tildeling av oppgaver og ressurser. Denne måten å organisere kan være en måte å ivareta det vi har kalt den stedsspesifikke utviklingskompetansen, gitt at de aktørene som sitter med kompetansen er villige til å delta.

7 Litteratur

- Aarsæther, N. og T. Ringholm (2011): The Rural Municipality as developer. Entrepreneurial and Planning Modes in Local Development, Lex Localis Vol 9(4), s. 373-387.
- Aarsæther, N. (1989): Frå lokal-korporativisme til kommunalisme. Kommunalt næringsengasjement i 1970-åra. Sosiologi i dag nr. 2/80.
- Abelsen, B. A. Isaksen og S-E. Jakobsen (red)(2013): Innovasjon – organisasjon, region, politikk. Cappelen Damm Akademisk.
- Angell, E. (under arbeid) Sametingets næringspolitikk og virkemidler. Kapittel i bok under publisering.
- Angell, E. m.fl. (2014): Næringsutvikling i samiske samfunn. En studie av sysselsetting og verdiskaping i nord. Norut Alta-Áltá, Rapport 2014:4
- 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. m.fl. (2006): Samfunnsvirkninger fra første feltutbygging i Barentshavet. Norut NIBR Finnmark, Rapport nr 6.
- Arbo, P. og T. Ringholm (2006): Kreativ planlegging for en kreativ region? Evaluering av felles fylkeplan 2005-2008 for Trøndelag. Sluttrapport. Rapport nr 9. Norut NIBR Finnmark.
- Arbo, P. (2002): *Partnerskap – den nye universalløsningen*, Plan nr 6 s 4-11.
- Arthur, W.B. (1994): Increasing Returns and Path Dependence in the Economy, Ann Arbor, Michigan University of Michigan Press.
- Aslesen, H. W. m.fl. (2000): *Evaluering av SIVA. Fra eiendomsforvalter til utviklingsaktør*. Step-rapport Rapport 8/00
- Bakkeli, V., R. Steen Jensen og L.E. Moland (2013): Kompetanse i kommunene. Oslo. Fafo-rapport nr 51.
- Baldersheim, H. (1993): Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer? I P. Lægred og J.P. Olsen (red) *Organisering av offentlig sektor*. Oslo. Tano.
- Bjørnsen, H.M. m.fl. (2015): Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap. NIBR-rapport 2015:1.
- Bjørnå, Hilde (2014): Omdømmebygging i kommunene. Hva gjør de og hva vil de? Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift (4). s 256 - 276.
- Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012): Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. Oslo. NIBR rapport nr. 21.
- Borge, L-E. m.fl. (2013): Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling, SØF-rapport nr. 02/13. Senter for økonomisk forskning.
- Brandtæg, B. A. og A. Aastvedt (2013): Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler. Telemarksforskning Rapport nr. 312.
- Buck, M. og T. Willumsen (2012): Ordførerermakt? Rapport. Institutt for Statsvitenskap, sosiologi og samfunnsplanlegging, Universitetet i Tromsø.

- Bukve, O. (2001): Lokale utviklingsnettverk. Avhandling for dr.philos-graden, rapport nr 76
Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Bukve, O., K. Onsager og T. Selstad (2004): *Teorier om regional utvikling*. I K. Onsager og T. Selstad (red): Regioner i utakt. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Cruickshank, J. m.fl. (2014): Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. Trøndelag
Forskning og Utvikling. Rapport 2014:14.
- Eikeland, S. m.fl. (2009): Dette er Snøhvit Rapport nr 3. Norut Alta.
- Econ (2007): Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling – evaluering av
pilotprosjekt i 47 kommuner. Econ-rapport nr R-2007-030.
- Farsund, A.A. (2010): Institusjonalisering av byregional næringspolitikk. I A. A. Farsund og E. Leknes (red) Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer. Kristiansand. Høyskoleforlaget.
- Farsund, A.A. og E. Leknes (red) (2010): Norske byregioner. Utviklingstrekk og styringsutfordringer. Kristiansand. Høyskoleforlaget.
- Fimreite, A.L., T. Medalen og J. Aars (2005): By-governance. I Fimreite og Medlaen (red) Governance i norske storbyer. Scandinavien Academic Press. Oslo.
- Fimreite A.L. og J. Aars (2005): Governance med kommunen som nav – tre nettverk i Kristiansand. I Fimreite og Medalen (red) Governance i norske storbyer. Scandinavien Academic Press. Oslo.
- Finstad, J.P. og N. Aarsæther (2003): Utviklingskommunen. Oslo: Kommuneforlaget.
- Florida, Richard (2002): The rise of the creative class : and how it's transforming work, leisure, community and everyday life. Basic books. New York.
- Florida, Richard (2005). Cities and the creative class. Routledge. New York.
- Hidle, K., m.fl. (2005): Samspill i fem norske byregioner. FoU-rapport nr. 4/2005. Agderforskning.
- Holmen, A.K.T. og P. Vigmostad (2014): Evaluering av Greater Stavanger. Rapport IRIS 2014/372.
- Innovasjon Norge (2014): Årsrapport.
- Innst. 333S (2014-15): Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.
- Jakobsen, E.W. m.fl. (2015): *Evaluering av eiendomsvirksomheten til Siva*. Menon-publikasjon 25.januar 2015.
- Jakobsen, E. (2008): Næringsklynger hvordan kan de beskrives og vurderes? MENON-publikasjoner nr 1/2008.
- Jacobsen, D.I. (2010): Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte. Rapport for Kommunal- og regionaldepartementet.
- Johansen, S., m.fl. (2010): *Infrastruktur gjør forskjell. Evaluering av SIVA 2002-2008*. Samarbeidsrapport NIBR/Oxford Research A.S. 2010.

- Kobro, L. U. m.fl. (2012): Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner. Telemarksforskning TF-rapport nr 303.
- Kobro L.U. og K. Vareide (2011): Evaluering av kommunale og regional næringsfond. Et kunnskapsgrunnlag. Telemarksforskning TF-notat nr 12/2011.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2014 a): Kriterier for god kommunestruktur, Delrapport fra ekspertutvalget.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet (2014 b): Kriterier for god kommunestruktur, Sluttrapport fra ekspertutvalget.
- Krugman, P. (1991): Geography and Trade. Gaston Eyskens Lecture Series.
- Køhn, E., G. M. Grimsrud og S.E. Hagen (2006): Kartlegging av kommunale næringsfond. Rapportnr. 2006/04. Østlandsforskning.
- Langset (2014): Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene. NIVI-rapport 2014:1.
- Larsen, H.O. og N. Aarsæther (red)(1985): Kommunalt tiltaksarbeid. Tromsø-Oslo-Bergen-Stavanger: Univeristetsforlaget.
- Leknes, E. m.fl.(2013): Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. Rapport IRIS 2013-008.
- Leydesdorff, L. and H. Etzkowitz (1998): The triple helix as a model for innovation studies. Science and Public Policy 25, 195-203.
- Leydesdorff, L. and M. Meyer (2006): Triple Helix indicators of knowledge-based innovation systems: Introduction to the special issue. Research Policy 35, 1441-1449.
- Meld. St. nr. 31 (2014-15): Garden som ressurs – marknaden som mål. Landbruks- og matdepartementet.
- Meld. St. nr. 14 (2014-2015): Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Moen, S.E.(2011): Kommunen som samfunnsutvikler. Drivere og hindringer for næringsutvikling- og sysselsettingsarbeid. Fafo-rapport 2011:30.
- Nee, V. og Y.Chao (1999): Path dependent societal transformation: Stratification in hybrid mixed economies, Theory and Society 28 (6):799-834.
- Nilssen I. B (red) (2012): Erfaringsstudie om ringvirkninger fra petroleumsvirksomhet for næringsliv og samfunnet for øvrig. Rapport nr 8. Norut Alta.
- Nygaard, V. (2008): Evaluering av kriteriene for tildeling til kommunale næringsfond i Nordland fylkeskommune. Norut Alta rapport nr 2008:2.
- Onsager, K. (2004): *Introduksjon*. I K. Onsager og T. Selstad (red):Regioner i utakt. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim.
- Oxford Research (2014): Kommunalt samarbeid på næringsfeltet. En litteraturstudie med praktiske råd.
- Oxford Research (2011): Hvordan kan en måle resultater og effekter av kommunale- og regionale næringsfond? Forprosjekt for Kommunal- og regionaldepartementet.

- Rambøl (2012a): Sammendragsrapport. Evaluering av kommunale og regionale næringsfond.
- Rambøl (2012 b): Underlagsrapport. Evaluering av kommunale og regionale næringsfond.
- Pedersen, S. (2013): Analyse av utgiftsbehovet i kommunal landbruksforvaltning. Vista Analyse rapport 2013/34.
- Prop. 121S, /2014-15):Kommuneproposisjonen 2016. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Prop. 1 S (2014-2015): Statsbudsjettet, Kommunal og regionaldepartementet.
- Porter, M. (1990): The competitive advantage of Nations. New York. The Free Press.
- Econ Pöyry (2010): Evaluering av Innovasjon Norge. Utarbeidet for Nærings- og handelsdepartementet. Rapport 2010:54
- Reve T. og A. Sasson (2011). Et kunnskapsbasert Norge. Oslo. Universitetsforlaget.
- Reve T. og E.W. Jakobsen (2001). Et verdiskapende Norge. Oslo. Universitetsforlaget.
- Ringholm T., H. Teigen og N. Aarsæther (red) (2013): Innovative kommuner. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Ringholm, T. , N. Aarsæther, P. Bogason og M-B. Ellingsen (2011): Innovasjonsprosesser i Norske kommuner. Rapport nr. 2/2011, Norut Tromsø.
- Ringholm, T. og E. Angell (2012): Felles fylkesplan i Trøndelag – Kreativt samspill mellom motsetningsfylte forventninger eller plan på skrøpelig fundament. Kart og Plan nr 4 2012 s 298-313.
- Ringholm, T., N. Aarsæther, P. Bogason og M-B. Ellingsen (2011): Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Rapport nr. 2/2011, Tromsø: NORUT.
- Ringholm, T., N. Aarsæther, V. Nygaard og P. Selle (2009): Kommunen som samfunnsutvikler, Rapport 8/2009, Tromsø: Norut Tromsø.
- Ringholm, T. m.fl. (2008): Hager i skriftende landskap. Evaluering av SIVAs Næringshagesatsing. Norut Tromsø rapport nr. 11.
- Ringholm, T., E. Angell og A. Gjertsen (2006): Styringsdialog i regionalpolitisk samordning, Erfaringer fra de nordnorske fylkeskommunene. Norut Samfunn, Arbeidsrapport nr 04/2006.
- Røyseland, A. og S. Vabo (2008): Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 24(01-02), 86-107.
- Sand, R., m.fl. (2010): Langtidseffekter av omstillingsprogram. Trøndelag Forskning og utvikling. Steinkjer. Rapport nr. 1.
- Skogstrøm, J.F.B. m.fl. (2015): Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst. Menon-publikasjon nr. 3/2015.
- Spilling, O. m.fl. (2013): Regionale forskingsfond - ny infrastruktur for regional forskningsforvaltning. Sluttrapport fra følgeevalueringen av regionale forskingsfond. NIFU. Rapport 45/2013.
- SSB (2015): Eiendomsskatt 2015 <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/eiendomsskatt/aar/2015-06-19>

- SSB (2014): Samisk statistikk 2014, Rapport 2014/1.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2008): Introduction. Governance Network Research: Towards a Second Generation. I E. Sørensen og J. Torfing (red) Theories of Democratic Network Governance, pp. 199-214. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Teigen, H. (2007): Kommunane som nærings- og utviklingsaktør. I R. Rønning & H. Teigen *En innovativ forvaltning*. Fagbokforlaget.
- Teigen, H. (2000): Bank- og bygdeutvikling: plan og marknad frå sjølvbergingsamfunn til den globale kapitalismen. I Teigen H. (red): *Bygdeutvikling: Historiske spor og framtidige vegval*, Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Teigen, H. og E. J. Fosso (2014): Evaluering av næringsfond og utviklingselskap i Sjøk. HIB Arbeidsnotat nr 3.
- Teigen, H. og G. Lien (2013): Kommunen som næringsutviklar – kommunalt tiltaksarbeid, i T. Ringholm, H. Teigen og N. Aarsæther: *Innovative kommuner*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Teigen, H., T. Ringholm og N. Aarsæther (2013): Innovatør frå alders tid. I Ringholm T., H. Teigen og N. Aarsæther (red): *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Teigen, Skjeggedal og Skålholt (2010): Kommunesektorens innovasjonsarbeid – ein analyse av verkemidlar og verkemiddelaktørar. ØF-rapport nr. 11/2010. Østlansforskning, Lillehammer.
- Tinagli, I. (2012): Norway in the creative age. Report, June 2012.
- Vareide, K. og H. N. Storm (2011a): Næringsutvikling, innovasjon og attraktivitet i Nordland. TF-notat nr 29/2011.
- Vareide, K. og H. N. Storm (2011b): Næringsutvikling, innovasjon og attraktivitet i Samisk område. TF-notat nr 35/2011.
- Vareide, K. (2012): Sårbar eller robust? En analyse av norske kommuners næringsmessige sårbarhet. TF-notat nr 16.
- Vareide, K. og H. N. Storm (2012): Attraktivitetsbarometeret 2011, TF-notat nr 12/2012.
- Vareide, K. (2014): NHO NæringsNM 2014, Næringsutviklingen i fylker, regioner og kommuner.
- Vista Analyse (2014): NHOs KommuneNM 2014.
- Vatne, E. (red) 2005, *Storbyen i kunnskapsøkonomien. Arena for kunnskapsutveksling og nyskaping*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Wendt K (red)(2014): Det norske forskings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer. Indikatorrapporten. Norges forskingsråd.
- Wilhelmsen L. o C. Berrios (2015): Innovasjon i norsk næringsliv 2010-2012. SSB Rapport 2015/1.
- Willumsen, T. m.fl. (2014): Rådmannsundersøkelsen 2013 Klassisk byråkrat eller administrativt entreprenør? Delrapport fra NFR-prosjektet «De-collectivization of decision-making and the decline of a local mandate». UiT Norges arktiske universitet.