



# Evaluering av kommunale og regionale næringsfond

Et kunnskapsgrunnlag

LARS U. KOBRO OG KNUT VAREIDE

TF-notat nr. 12/2011

# TF-notat

<b>Tittel:</b>	Evaluering av kommunale og regionale næringsfond. Et kunnskapsgrunnlag
<b>TF-notat nr:</b>	12/2011
<b>Forfatter(e):</b>	Lars U. Kobro og Knut Vareide
<b>Dato:</b>	18.08. 2011
<b>Gradering:</b>	Åpen
<b>Antall sider:</b>	51
<b>Framsidedfoto:</b>	Illustrasjonsbilde
<b>ISBN:</b>	ISBN 978-82-7401-443-5
<b>ISSN:</b>	1891-053X
<b>Pris:</b>	150
	Kan lastes ned gratis som pdf fra <a href="http://telemarksforsking.no">telemarksforsking.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	Evaluering av kommunale næringsfond
<b>Prosjektnr.:</b>	20110520
<b>Prosjektleder:</b>	Lars U. Kobro
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Rambøll

**Resymé:**

Notatet baserer seg på litteraturstudier og gjør rede for det som forfatterne mener er det mest relevante kunnskapsgrunnlaget for en evaluering av kommunale og regionale næringsfond. Telemarksforskings egen modell og forståelse, slik dette kommer til uttrykk i den såkalte Pyramidemodellen, beskrives. Kunnskapsgrunnlaget kommenteres i forhold til fire forskningsspørsmål.

Telemarksforsking, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

# Forord

Dette er et notat som er skrevet på oppdrag fra Rambøll som et underlag for deres oppdrag overfor KRD med å evaluere kommunale og regionale næringsfond.

Notatets formål er å gjøre rede for relevant kunnskap på fagområdet og se dette i forhold til fire forskningsspørsmål som foreligger som mandat for oppdraget.

Kunnskapsgrunnlaget settes i sammenheng med en analytisk modell som Telemarksforskning har utviklet for å analysere lokal og regional næringsutvikling.

Notatet pretenderer ikke å gi en uttømmende oversikt over all forskningsbasert kunnskap med relevans for temaet. Innenfor et halvt månedsverks rammer, tror vi likevel at vi har fått med det viktigste. Ofte er ikke informasjonsmengde den viktigste utfordringen når man står overfor nye faglige utfordringer. I den store mengden informasjon som er tilgjengelig med få tastetrykk, er informasjonsmening en langt større utfordring. Hva er viktig, hva er riktig og hva er relevant?

Vi håper at vi med dette notatet har maktet å plassere informasjonsmengde inn i en meningsfull kunnskapskontekst.

Knut Vareide og undertegnede er ansvarlige for notatets innhold.

Bø, 24.8.2011

Lars Ueland Kobro





# Innhold

Forord .....	3
<b>1. Næringspolitikk i endring .....</b>	<b>7</b>
1.1 Historisk bakteppe .....	7
1.2 Sammenvevde mål .....	9
<b>2. Næringsfond .....</b>	<b>11</b>
2.1 Ansvar og roller.....	11
2.1.1 Ansvarsfordelingen regionalt.....	11
2.1.2 Fordeling og rapportering av midler.....	12
<b>3. Fire sentrale spørsmål .....</b>	<b>13</b>
3.1 Evalueringer og analyser .....	13
3.1.1 Kommunale næringsfond - evaluering fra 1996.....	13
Relevans.....	14
3.1.2 Kartlegging av kommunale næringsfond .....	15
Relevans.....	15
3.1.3 Innovasjon i reiselivet .....	16
Relevans.....	16
3.1.4 Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling .....	16
Relevans.....	17
3.1.5 Analyse av virkemidler i distriktpolitikken.....	17
Relevans.....	18
3.1.6 Kartlegging av best praksis.....	18
3.1.7 Måling av resultater og effekter av næringsfond.....	20
3.1.8 Innovasjonsprosesser i nordisk periferi .....	20
Relevans.....	21
<b>4. Hva fører til at noen steder vokser?.....</b>	<b>23</b>

4.1	Befolkningsutvikling.....	23
4.1.1	Nærmere om Telemarksforskings kunnskapsmodell.....	28
4.1.2	Utvidelse av basismodellen.....	31
5.	Næringsstruktur .....	35
5.1	Åtte kategorier .....	35
6.	Avslutning.....	45
	Referanser.....	49

# 1. Næringspolitikk i endring

I dette kapittelet ser vi på opprettelse og anvendelse av kommunale næringsfond i en historisk kontekst. Den som ikke forstår sin historie har lett for å gjenta den, sies det. Mange næringspolitiske disposisjoner fra fortiden kan med fordel gjentas, men ikke alle. En oversikt over historiens hovedlinjer kan hjelpe til med å velge hvilke linjer man vil følge som grunnlag for en evaluering som peker framover..

## 1.1 Historisk bakteppe

---

Offentlig næringspolitikk i Norge har alltid vært sterkt sammenvevd med distriktpolitiske målsettinger. En mest mulig lik økonomisk utvikling i hele landet har vært et sentralt politisk mål i norsk politikk, båret fram av skiftende stortingsflertall og regjeringer helt fra 50-tallet og fram til i dag. (Bukve 1994). ”Regjeringa vil fremje ei balansert utvikling mellom by og land” heter det i *St.meld. nr. 25 (2008–2009) Lokal vekstkraft og framtidstru*.

I oppbygginga av den norske velferdsstaten på 50- og 60-tallet handlet næringspolitikken hovedsakelig om å få industriforetak til å etablere seg i distriktene, samtidig med at staten selv hadde et betydelig engasjement i kraftutbygging, foretaksetablering, jernbaneutbygging og andre former for industrielt begrunnet infrastruktur i mange deler av landet. I denne perioden var den statlige næringspolitikken sterk, mens kommunenes engasjement på området var langt mer beskjeden og ofte begrenset til en planpolitisk respons på statens eller store private foretaks kraft- og arealkrevende initiativer. Distriktenes utbyggingsfond, SND, SIVA, og distriktsplanavdelingen i KRD er eksempler på virkemidler i den statlige næringsutviklingen litt tilbake i tid. Politikken var begrunnet i det som kan defineres som et Keynesianske økonomisk paradigme, der næringspolitikk i regionene var statlig, standardisert og innrettet mot etablerte bedrifter eller bedriftsetablering gjennom økonomiske insentiver. (Farsund og Leknes 2005) En kombinasjon av distriktpolitiske og næringspolitiske mål var i stor grad felles for alle vestlige land som utviklet en aktiv regional utviklingspolitikk på 1960-tallet. Vi ser fortsatt sterke spor av dette fortsatt i dagens politikk: ”Regjeringa vil at alle skal ha reell fridom til å busetje seg der dei vil. Vi vil sikre likeverdige levekår og ta ressursane i heile landet i bruk. Regjeringa vil oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønsteret for å vidareføre og vidareutvikle det mangfaldet i historie, kultur og ressursar som ligg i dette” (St.meld. nr. 25, 2008–2009 s.7). Videre heter det: ”Mindre kommunar vil ofte ha mindre ressursar å spele på enn større kommunar i arbeidet med næringsutvikling. Kommunal- og regionaldepartementet legg derfor opp til at fylkeskommunane skal fordele midlar til kommunale næringsfond til næringssvake kommunar. (...) Midlane skal gjera kommunane i stand til å leggje til rette for auka vekst, verdiskaping og syssetjing bygd på lokale fortrinn og potensial. Departementet legg opp til at fylkeskommunane

skal auke tildelinga til kommunale næringsfond vidare i takt med eventuelle aukar i de regionale utviklingsmidlane til fylkeskommunane.”

Etter hvert som det fylkeskommunale planregimet ble utviklet på 1970-tallet, åpnet rommet seg for en langt mer lokal og regional spesialisering av næringspolitikken. Vi merker oss formuleringen om at verdiskapningen skal bygge på lokale fortrinn, i sitatet ovenfor. Dette er relativt nye toner. Stimulert av et sterkt arealfokusert planleggingsparadigme, vokste fylkeskommunene fram som den viktigste offentlige næringspolitiske aktøren i Norge utover på 70- og 80-tallet (Bukve 2003). Kommunene fulgte dette opp med egne næringspolitiske strategier utover på 80-tallet. Våre erfaringer med det lokale næringspolitiske arbeidet er imidlertid at de før nevnte lokale særpregene i liten grad speiles i lokale næringspolitiske dokumenter. Fraværet av en aktiv og selvstendig kommunal næringspolitikk (med noen unntak) har vært forklart med at temaet ikke har vært definert som en offentlig oppgave underlagt statlig påbud og kontroll (Aarseth og Vabo, 2002 og Farsund og Leknes, 2005). I så fall burde fraværet være like markant i dag fordi næringspolitikk fortsatt ikke er lovpålagt, og konkurransen om andre kommunale oppgaver innenfor begrensede kommunale budsjetter er dessuten bare blitt mer tilspisset.

En forklaring på at næringspolitikk er vokst fram som et relativt selvstendig politikkområde i kommuner og fylker, et at det finnes ”penger å hente”, dersom man ter seg på rett måte hvilket ofte betyr at man må legge fram en strategi for anvendelse av mottatte penger over regionale og kommunale næringsfond. NORUTs evaluering av kommunale næringsfond fra 1996 viser at kommunenes arbeid med næringsfond er tett integrert i kommunens strategiske planlegging og at næringsfondene har påvirket kommunenes rolleutforming ved at de har utviklet seg fra forvaltere til pådrivere nettopp under påvirkning av ordningen med kommunale næringsfond. (Møller, 1996). Evalueringen gir likevel ikke grunn til å overdrive næringsfondenes påvirkning. En naturlig antakelse i lys av den distriktpolitiske begrunnelsen for næringspolitikken, vil være at det først og fremst er små og mellomstore kommuner i distriktene som utvikler næringsstrategier og en egen næringspolitikk. – Det er ikke tilfelle. Det viser en framstilling av Oddbjørn Bukve basert på en gjennomgang av kommunal næringspolitikk fra 1960-tallet og frem til tidlig på 1990-tallet. (Bukve, 1994) Fra andre halvdel av 1980-tallet fikk den næringspolitiske agendaen stor oppmerksomhet også i større bykommuner hvor det ble vedtatt strategiske næringsplaner og etablert egne kommunale næringsavdelinger eller stillinger mange steder (ibid). Igjen tror vi det er nødvendig å søke i en målrasjonalitet *utenfor* det næringspolitiske området, snevert forstått.

Vi tror det er gode grunner til å se på koblingen mellom næringspolitiske målsettinger og de generelle overordnede målene om bosetning og stedsutvikling – selve kommunens legitimitet, som en årsaksforklaring bak den betydelige økningen i kommunalt næringspolitisk engasjement de siste 10-20 årene. Troen på at stedsutvikling og befolkningsvekst går gjennom økt lønnsomhet og sysselsetting i næringslivet er sterk i det norske samfunnet både i kommuner og på sentralt statlig nivå. Vi kommer tilbake til dette seinere i notatet.

I dag er det blitt mindre vanlig at kommuner holder seg med egne næringsavdelinger. Årsaken til dette er ikke en nedprioritering av den næringspolitiske agendaen – tvert om. Som en del av det *utviklingspolitiske* paradigmet er næringspolitikken mange steder blitt opptatt i et bredere og mer helhetlig lokalsamfunnsutviklingsperspektiv hvor hensyn til attraktivitet, stedsutvikling,

bolyst, entreprenørskap og innovasjon smeltes sammen i kommunale og regionale utviklingsstrategier, som i sin tur ofte avleires i utviklingsavdelinger, utviklingsselskaper og andre administrative modeller. Det er grunn til å spørre seg om kommunale og regionale næringsfond gjennom dette har fått mindre relativ betydning som virkemiddel i et politikkområde som blir stadig mer sammensatt. En rekke offentlige initierte og/eller finansierte programmer og satsinger, er uttrykk for denne helhetlige tilnærmingen hvor næringsutvikling bare spiller en rolle blant flere: KRDs LUK satsing, FUNK, Billyst, Bolyst, ”Kom-an.no”, ”Hopp-i-det”, og en rekke andre regionalpolitiske tiltak kunne nevnes.

## 1.2 Sammenvevde mål

Nedenstående tabell hentet fra Statsbudsjettet 2010, viser med stor tydelighet de sammenvevde målene som i dag (fortsett) gjelder for distriktpolitikken og næringspolitikken. Direkte satsing mot næringslivet er eksplisitt nevnt under alle de tre hovedmålene i statens distrikts- og næringspolitikk. Hele målbildet er i det hele tatt dominert av en næringsutviklingsdiskurs.

Tabell 3.2 Mål for distrikts- og regionalpolitikken

Hovedmål	Arbeidsmål
1 Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1 Styrke næringsmiljøer: utvikle lokale og regionale næringsmiljøer og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping 1.2 Videreutvikle etablerte bedrifter: øke innovasjonsevnen og innovasjonstakten i etablerte bedrifter 1.3 Entreprenørskap: øke omfanget av lønnsomme etableringer
2 Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	2.1 Kompetanse: styrke grunnlaget for kompetanseheving i befolkningen og i samfunns- og arbeidslivet 2.2 Infrastruktur: styrke fysisk infrastruktur og redusere avstandsulemper i områder med få innbyggere og små markeder
3 Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv	3.1 Tjenester: god tilgang til grunnleggende lokale tjenester til befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder 3.2 Stedsutvikling og profilering: gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted, og som lokaliseringssted for bedrifter

Illustrasjon 1. Mål for distrikts- og regionalpolitikken. Kilde: Statsbudsjettet 2010

Næringspolitiske målsettinger er egentlig instrumentelle målsettinger i den forstand at de tenkes å føre til hovedmålet om velferd og bosetning. Næringslivets betydning for velferd og bosetningen går først og fremst via sysselsettingen. Verken lønnsomhet, etableringer eller innovasjon virker direkte inn på velferd, det er i stedet instrumentelle mål for å øke verdiskaping i næringslivet, som igjen øker sannsynligheten, men *ikke nødvendigheten* for økt sysselsetting og skatte-

inntekter, som deretter sikrer velferd og bosetning. Dersom kommunale næringsfond skal virke distriktpolitisk må de med andre ord som et minimum virke sysselsettingskapende. Vi vil senere i notatet komme nærmere tilbake til omtale av forskning som viser at næringsutvikling/sysselsetting langt fra er den eneste faktoren bak steders befolkningsutvikling.

I KRDs egne utlysningssaker for det oppdraget som dette notatet inngår i, har de selv laget et vedlegg (Vedlegg 2 til KRDs Konkurransesgrunnlag for herværende prosjekt) hvor departementet foretar en gjennomgang av en del sentrale punkter og dokumenter, knyttet til opprettelse, gjennomføring og evaluering av ordningen med kommunale næringsfond. Vi refererer i kapittel 3 til hovedtrekkene fra dette, i tillegg til annen relevant litteratur. Men først må næringsfondene settes mer eksplisitt inn i dette kunnskapsgrunnlagets kontekst.

## 2. Næringsfond

Kommunale og regionale næringsfond er en fondsordning som gir kommuner midler til lokal næringsutvikling. Midlene kommer fra Kommunal- og regionaldepartementet via fylkeskommune. Det er få bindinger knyttet til midlene, kommunene avgjør selv hvordan pengene skal brukes innenfor de begrensninger som følger av bl.a. forvaltningsloven, statens økonomiregelverk og retningslinjer utarbeidet av departementet og fylkeskommunene

### 2.1 Ansvar og roller

---

Historien bak opprettelsen av kommunale næringsfond er av KRD i deres ”Kunnskapskonstekst kommunale og regionale næringsfond” (Vedlegg 2 til KRDs Konkurransgrunnlag for herværende prosjekt) gjengitt slik:

- Forslag fra Bygdeutvalget (NOU 1984-21A): prøveordning for 20 kommuner
- Prøveprosjekt med fast bevilgning fra KRDs budsjett 1987-1991
- Integreert del av det distriktpolitiske virkemiddelapparatet i 1991
- Øremerket tilskudd fram til 2001 (eget kapittel og post i Statsbudsjettet)
- Ikke øremerket tilskudd i 2002, men fylkeskommunene opprettholdt ordningen regionalt.
- Fra 2003: *Ansvarsreformen*. Fylkeskommunene fikk bl.a. ansvar for fordeling av midler til regional næringsutvikling. En samlepost: kap. 551, post 60. Fylkeskommunal prioritering av midlene og fylkeskommunale regelverk for bruken av pengene.
- I dag legger departementet bevilgningsmessig til rette for kommunale næringsfond, og nevner beløpet som er tiltenkt ordningen i de årlige budsjettproposisjonene. (2011: 225 mill. kr).

#### 2.1.1 Ansvarsfordelingen regionalt

Med innføringen av ansvarsreformen i 2003 fikk fylkeskommunen et større ansvar for forvaltningen av de regionale utviklingsmidlene over kommunaldepartementets budsjett, inkludert midler til kommunale næringsfond. ”Fylkeskommunene [skulle] gjennom fylkesplanen selv fastsette egne mål, strategier og resultatkrav for bruk av midlene. Disse skal være i samsvar med postens hovedmål og synliggjøres i fylkesplanens handlingsprogram og/eller regionale utviklingsprogram” (St.prp. 1 (2002-2003)).

Gjennom ansvarsreformen ble arbeidsfordelingen mellom Fylkeskommunen og Innovasjon Norge vurdert og tydeliggjort. Fylkeskommunen fikk det strategiske ansvaret for regional utvikling, mens Innovasjon Norge fikk det operative ansvaret for forvaltning av bedriftstilskudd.

Fylkeskommunen tildeler såkalte tilretteleggende midler, det vil si midler til tiltak som skal bidra til regional utvikling og næringsliv, men som ikke går rett til bedriftsutvikling. Kommunene kan tildele både bedriftstilskudd og tilretteleggende midler gjennom fondsordningen.

Forholdet mellom forvaltningsnivåene ble i liten grad klarlagt ved ansvarsreformen, bortsett fra at omfanget av ordningen med kommunale næringsfond ble lagt til den enkelte fylkeskommune og at det ble stilt krav om at dette skulle foregå i en nær dialog med primærkommunene. I følge en kartlegging som Østlandsforskning foretok i 2006, signaliserte alle fylker at midlene brukes i samsvar med de målsettingene som enten ligger nedfelt i de regionale utviklingsprogrammene, fylkesplanens handlingsprogram eller i fylkesplanen.

Nordregio/NIBR gjorde en vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør etter innføringen av ansvarsreformen (2004), den viser blant annet at kommunens rolle på dette området ikke var helt avklart. Enkelte fylker inkluderte kommunene i partnerskapene, mens andre lot det være. Rapporten påpekte et behov for å undersøke mer systematisk hvilken representasjonen og mandatet som gjelder kommunenes deltakelse i det regionale partnerskapet.

Fylkeskommunene har ansvaret for å lage retningslinjer for bruken av midlene til de kommunale næringsfondene, eller å påse at slike finnes. Tidligere eksisterte egne nasjonale retningslinjer for bruken av kommunale næringsfond. I følge kartleggingen til Østlandsforskning (2006) oppga 65 prosent. av kommunene at tildeling fra kommunale næringsfond skjedde etter egne retningslinjer, mens 34 prosent. oppga at tildelingen skjedde etter fylkeskommunale retningslinjer. 1 prosent oppga at de ikke hadde faste retningslinjer. Før ansvarsreformen trådte i kraft påla KRD kommunene å ha et kommunalt tiltaksapparat for å kunne få påfylling til kommunale næringsfond. Dette pålegget eksisterer ikke lengre.

### **2.1.2 Fordeling og rapportering av midler**

Departementet bruker en fordelingsnøkkel med faste kriterier og en skjønnsmessig vurdering for å beregne beløp og hvilke kommuner departementet mener bør få midler til kommunale næringsfond. Midlene formidles så til fylkeskommunene for videre forvaltning. I følge kartleggingen fra Østlandsforskning (2006) bruker flesteparten av fylkeskommunene en fordelingsmodell for sin forvaltning, med faste kriterier kombinert med en skjønnsmessig vurdering. Det er store regionale variasjoner. For eksempel bevilger ikke Telemark penger til kommunale næringsfond, mens Nord-Trøndelag fylkeskommune bruker mer penger enn den øremerkede potten fra departementet til kommunale næringsfond, gjennom en fylkeskommunal pott som kommunene kan konkurrere om. I Nordland brukes det samme beløpet som departementet har tiltenkt, og der får alle kommunene penger til sine kommunale næringsfond. Departementet har fra og med rapporteringen 2009, bedt om at fylkeskommunene og kommunene rapporterer mer detaljert om bruken av midlene.

I budsjettet for 2008 ble totalt 100 mill. kr bevilget til kommunale næringsfond over kap. 551, post 60. Fylkeskommunene bevilget totalt 120 mill. kr videre til kommunale næringsfond. KRDs regionalpolitisk avdeling har ikke oversikt over om det brukes midler fra andre statlige budsjettposter til kommunale næringsfond. I 2008 mottok KRD rapportering fra alle kommuner med unntak av 18 kommuner.



## 3. Fire sentrale spørsmål

Vi har blitt forelagt fire spørsmål om kommunale og regionale næringsfond fra Rambøll i oppspillet til dette kunnskapsgrunnlaget. Spørsmålene er nært beslektet, noe som ble enda tydeligere for oss i arbeidet med å kommentere, og delvis svare på dem.<sup>1</sup>

De fire spørsmålene som har dannet grunnlag for vår jakt etter relevant kunnskap og faglig forståelse, har vært:

1. Hvilke næringsmessige og samfunnsmessige behov skal tilskudd fra kommunale og regionale næringsfond imøtekomme?
2. Hvordan varierer næringsmessige og samfunnsmessige forhold mellom kommuner i ulike deler av landet?
3. Hvordan virker forholdene i ulike typer kommuner, deres muligheter til å påvirke lokal nærings- og samfunnsutvikling?
4. Hvilken rolle spiller kommunale og regionale næringsfond i lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid?

### 3.1 Evalueringer og analyser<sup>2</sup>

---

Det er gjort flere konkrete evalueringer av ordningen med statlig (del-)finansierte kommunale næringsfond. Ordningen er imidlertid ikke evaluert etter at ansvarsreformen trådte i kraft. Nedfor følger en kort gjennomgang av de viktigste analysene og evalueringene

#### 3.1.1 Kommunale næringsfond - evaluering fra 1996

Rapporten Kommunale næringsfond - evaluering 1996 (Møller 1996), er en studie av virksomhet og resultater knyttet til næringsfond med vekt på perioden 1993-1995. Evalueringen undersøkte hvilke effekter kommunale næringsfond hadde på næringsutviklingen i kommunene; om fondene gjorde kommunene til bedre næringsutviklere og; en vurdering av framtiden for ordningen.

---

<sup>1</sup> Spørsmålene skal besvares gjennom den samlede evalueringen som dette notatet kun er et grunnlag for. Det er derfor slik at dette notatet ikke på noen måte kan gi fyllestgjørende svar – vårt formål er å kommentere spørsmålene i forhold til eksisterende kunnskap på fagfeltet som de berører.

<sup>2</sup> Store deler av dette kapittelet, fram til underkapittel 3.1.8, er hentet fra KRDs vedlegg 2 til Konkurransgrunnlaget. Teksten er stedvis noe tilpasset både med tilføyelser og avkortinger og den er dessuten endret noe språkmessig for å passe inn dette notatets språkføring og sammenheng.

Evalueringen konkluderte med at kommunenes arbeid med næringsfond var blitt mer profesjonalisert med hensyn på styring og forvaltning. NORUT fant ut at ordningen var godt integrert med øvrig næringsarbeid i kommunene og at virkemiddelet var lite ressurskrevende. 93 prosent av kommunene som svarte på undersøkelsen opplyste at næringsfondene var brukt i henhold til en strategisk næringsplan. Kommunene hadde utviklet en medspiller- og pådriverrolle når det gjaldt prosjekttilgangen til de kommunale fondene, men mye tydet på at kommunens rolle som pådriver eller medspiller mer hadde å gjøre med egenskaper i lokalsamfunnet enn med kommunens egen bevisste satsing. Kommunene var lite orientert mot øvrig virkemiddelapparat.

Evalueringen viste videre at svært ulike prosjekt mottok støtte fra de lokale næringsfondene og at støtteandelen av total kostnadene varierte mye. Det var få tendenser til standardisering ut over at det gjennomgående var tale om små beløp til hvert prosjekt. Type vedtaksorganisasjon og individuelle egenskaper hos nøkkelpersoner i kommunene hadde betydning for kontinuitet og strategier i kommunene. Der tiltaksapparatet var velfungerende, virket det som om individuelle faktorer hadde mindre betydning.

Ordningen med kommunale næringsfond berører tusenvis av prosjekter i over to hundre kommuner. Dette umuliggjorde en valid måling av den samlede virkningen av ordningen. Evalueringen viste imidlertid at kommunene selv mente at ordningen i betydelig grad økte deres næringspolitiske handlingsrom. Ordningen med kommunale næringsfond bidro til bedre kontakt og kommunikasjon med det lokale næringslivet og med fylkeskommunen. Videre ble det pekt på at næringsfondsarbeidet lokalt skapte en "katalysatoreffekt" ved at støtte fra fondene ofte kunne bidra til at det ble enklere å få støtte fra andre finansieringskilder.

Evalueringen vurderte flere faktorer som så ut til å bidra til jobbskaping i kommunene. Den beste forvaltningen av ordningen ble identifisert å være i kommuner med et aktivt tiltaksapparat som var villige til, og i stand til å overlate idéskaping og innovative initiativ til søkerne, men at dette fordret et selvstendig og aktivt næringsliv. Flere lokale forutsetninger legger føringer på satsingsprofilene til kommunale næringsfond, noe som gjorde det vanskelig for evalueringen å identifisere en optimal strategi med gyldighet for alle kommuner.

NORUT vurderte at det forelå både næringspolitiske, regionalpolitiske og kommunalpolitiske argumenter for en videreføring av ordningen med kommunale næringsfond. Evalueringen konkluderte på det tidspunktet den ble gjennomført, så langt tilbake som 1996, med at ordningen virket til å være et godt tilpasset virkemiddel for å styrke underskogen av nyetablerere i kommunene.

## Relevans

*I forhold til våre fire sentrale spørsmål, merker vi oss først og fremst at kommunens rolle, vies betydelig oppmerksomhet. Dette berører spørsmål fire i vårt mandat. En pådriver og medspillerrolle framheves som et pre. Samtidig virker det som om rollen ikke må bli for dominerende. Ideskaping og innovasjon bør, virker det som, overlates til andre (næringslivet), før kommunen så stepper inn med sine, ofte beskjedne, midler.*

### 3.1.2 Kartlegging av kommunale næringsfond

I ØF-rapport 04/06, dokumenterer Espen Køhn, Gro Marit Grimsrud og Svein Erik Hagen en kartlegging av kommunale næringsfond. Kartleggingen identifiserte kjennetegn på kommunale næringsfond i Norge med langt større vekt på formelle karaktertrekk enn analysen fra NORUT, kommentert ovenfor. ØF kartleggingen tok utgangspunkt i en spørreundersøkelse som ble sendt til rådmenn i alle kommuner som mottok midler til kommunale næringsfond, med noen få unntak.

Kartleggingen viste at det var forskjeller mellom fylkene, men at alle hadde utviklet bestemte kriterier og føringer for hvordan midlene ble brukt. Kartleggingen viste videre at kommunene sto relativt fritt med hensyn til hvordan de organiserte sitt næringsarbeid. Nesten åtte av ti næringsfond var administrert av kommunene selv. Ti prosent var organisert som kommunalt selskap eller foretak, mens fem prosent av de kartlagte næringsfondene var administreres av et interkommunalt selskap. Nesten ti prosent oppga en annen organisering.

Det var på det tidspunktet kartleggingen ble gjennomført, i hovedsak det folkevalgte organet i kommunen som fatter vedtak om bruk av næringsfondets midler (70prosent). Ca. 8 prosent opererte med et kommunalt selskap med delegert beslutningsmyndighet, og ca 6 prosent brukte hovedsakelig administrative beslutninger i kommunene.

Størrelsen på de kommunale næringsfondene varierer sterkt. Ved inngangen til 2004 var saldoen på et gjennomsnittlig næringsfond i underkant av kr. 500 000. I gjennomsnitt fikk fondene tilført kr. 600 000 og brukte i snitt kr. 642 000 per år.

85 prosent av bedriftene som mottok økonomisk støtte gjennom kommunale næringsfond i 2004 hadde mellom 1 – 5 ansatte. I alle fylker med unntak av Finnmark, gikk minst 80 prosent av tilsagnene til små bedrifter (5 ansatte eller færre). 30 prosent av tilsagnene gikk til bedrifter under etablering, 24 prosent gikk til bedrifter som var ny-etablerte under 3 år gamle, og 45 prosent av tilsagnene gikk til bedrifter som var eldre enn 3 år.

I 2004 gikk over 20 prosent av tilsagn fra kommunale næringsfond til primærnæringene. 22 prosent gikk til ”annen privat tjenesteyting”, noe som utgjorde den største andelen.

### Relevans

*I forhold til våre innledende spørsmål, viser kartleggingen først og fremst at den administrative og politiske forvaltningen av ordningen med næringsfond, varierer – som så mye annet – fra kommune til kommune. Vi kan imidlertid ikke se at det finnes systematiske variasjoner etter for eksempel landsdel, næringsstruktur, kommunestørrelse eller partipolitisk regime, som skulle kunne forklare variasjonene i den aktuelle undersøkelsen.*

### 3.1.3 Innovasjon i reiselivet

I 2009 gjennomført Gudbrand Lien og Håvard Teigen (Høgskolen i Lillehammer)<sup>3</sup> en undersøkelse av innovasjonsgraden i reiselivsbedrifter som mottar støtte fra kommunale næringsfond. Undersøkelsen viste at kommunene, gjennom sitt virkemiddelapparat, var like gode på nyskaping som Innovasjon Norge. Virkemidler kanalisert gjennom Innovasjon Norge gir ikke noen synlig innovasjonsgevinst for bedrifter eller bedrifters marked, sammenliknet med virkemidler kanalisert gjennom utviklingsorganer som ikke stiller innovasjonskrav. Undersøkelsen viste også at bedrifter som får støtte er mer innovative enn de som ikke får slik støtte, uavhengig av om støttegiveren stiller innovasjonskrav eller ikke.

### Relevans

*Undersøkelsen gjelder en bestemt bransje og den berører således både spørsmål om ”næringsmessige formål” (spørsmål 1) og ”næringsmessige forhold” (spørsmål 2). I og med at undersøkelsen ikke sammenlikner innovasjonsgrad, som er analysens fokus, med andre næringer, gir den likevel lite verdi for våre spørsmål. En analyse av innovasjonsgrad skapt eller påvirket av lokale næringsfond i reiselivet vis a vis andre næringer, gitt samme støtte fra næringsfond, ville gitt et grunnlag for slutninger om næringsmessige forhold – men slike komparative analyser finnes ikke, så langt vi vet.*

### 3.1.4 Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling

Econ og Nordlandsforskning gjorde i 2007 en evaluering av kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling. Gjennom casestudier av 47 kommuner, deltok forskerne (følgeforskning) i en prosjektsatsning for å utvikle kunnskap og teste ut ulike modeller for forbedring av kommunen som førstelinjetjeneste for småskala næringsutvikling som ble startet opp våren 2005 og varte ut 2006. Prosjektet ble startet opp etter felles initiativ fra Innovasjon Norge, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet og KS. (Econ/NF, 2007).

Forskningsaktiviteten var svært operativt organisert i form av et følgeforskningsprosjekt. Det brakte innsikt i en rekke ting som både hindrer og fremmer småskala næringsutvikling. Prosjektrapporten oppsummerer med at prosjektet bidro til økt kompetanse, styrket samarbeid på ulike områder, og til nye arbeidsformer og tiltak for de deltakende kommunene. Det kan likevel være grunn til å merke seg at deltakelse i prosjektet i mindre grad bidro til avklaring av rolle- og oppgavefordeling mellom de ulike aktørene og nivåene i næringspolitikken. Prosjektet bidro også i mindre grad til å engasjere næringslivet og andre aktører i en felles mobilisering for næringsutvikling. (ibid. s. 2)

Rapporten framhever ti faktorer som virker til å være særlig viktige for å lykkes med (nærings-) utviklingsarbeid i kommunene (ibid. s. 3 ff.)

---

<sup>3</sup> Det har ikke lyktes oss innenfor vår tidsramme å få tak i publikasjonen. Våre kommentarer baserer seg derfor på annenhånds kunnskap om dokumentet.

- Næringsutvikling høyt oppe på den kommunale dagsordenen
- Å få til et bredere sett av virkemidler og arbeidsformer i det lokale næringsarbeidet
- Å ha virkemidler som er tilpasset ”samfunnsentreprenørskap”; ildsjeler og ressurspersoner/miljøer
- Skolering av næringsutviklingsapparatet lokalt. Næringsutvikling er et komplekst fagfelt
- Bedre integrering av næringsetat og landbruksetat
- Interkommunalt næringssamarbeid
- Systematisk nettverksbygging og utnyttelse av eksisterende nettverk både vertikalt og horisontalt
- Ytterligere desentralisering av virkemidler for næringsutvikling
- Tydelig oppgaveforståelse og ansvarsfordeling mellom de ulike virkemiddelaktørene/nivåene
- Sterkere og mer målrettede økonomiske insentiver

## Relevans

*Flere av erfaringene fra prosjektet berører spørsmålene som vi belyser i dette notatet. For det første får vi bekreftet nok en gang at arbeidet med næringsutvikling, og dermed næringsfondsforvaltning, i kommunene varierer betydelig. Igjen virker det ikke som om variasjonen følger geografiske eller bransjemessige dimensjoner. Kunnskap om næringspolitiske roller; at det finnes et repertoar av roller og måter å arbeide på utenom den rollen som kommunen har valgt, kan nesten virke som en overraskende oppdagelse for flere. Det kan, etter vår vurdering, være grunn til å spørre seg om den måten hver enkelt kommune/region arbeider med sitt næringsfond på, er et resultat av et bevisst valgt blant flere kjente alternativer, eller om den er ”grodd fram” av gammel vane og forvaltningspraksis?*

### 3.1.5 Analyse av virkemidler i distriktpolitikken

NIBR notat 110:2008 (Johansen 2008) dokumenterer en analyse av de fylkeskommunale som gis til regional utvikling over Statsbudsjettets kapittel 551 post 60. Rapporten dokumenter og drøfter hvordan fylkeskommunene bruker dette virkemiddelet, sett i forhold til nasjonale utfordringer, mål og strategier i distriktpolitikken. Virkemiddelet vurderes også i forhold til andre virkemidler.

Konklusjonene i rapporten går først og fremst på at fylkeskommunene i stor grad bruker virkemiddelet i tråd med nasjonale forutsetninger, men at de nasjonale målene samtidig er så vide at ”de [er] utformet så vidt at de knappest utgjør noen begrensning på prosjektnivå” (Johansen 2008, s. 34) Rapporten peker på at det sannsynligvis er et problem at næringsfondene, når de når kommunene, utgjør relativt lite penger sammenliknet med omfanget av sektorpolitikken på andre kommunale områder. Virkemiddelet må dermed sees som en distriktpolitisk *ekstrainnsats*. Analysen har ikke vurdert effekter av virkemiddelet.

Andre sentrale poenger fra notatet er at ordningen med kommunale næringsfond formidlet gjennom fylkeskommunene har bidratt til å gjøre ansvarsreformen til en suksess – til og med en dobbelt suksess, i følge forfatteren (ibid s. 34).

Analysens gjennomgang av de statlige målene for virkemidlet setter et kritisk lys på den relativt sterke vektleggingen av ”produksjonparadigmet” (ibid. s 36). Målhierarkiene for distriktpolitikken tegner et bilde av at utvikling i distriktene hovedsakelig skjer gjennom verdiskapning og vekst og for å få til dette, må det produseres varer og tjenester. Dette kommenterer Johansen slik:

”..produksjon i seg selv verken bør være eller er målet med økonomisk aktivitet. Derimot er det hva produksjonen kan brukes til som er utgangspunktet. Produksjon representerer inntekt, og i et samfunn med stor arbeidsdeling kan inntekten (produksjonen) byttes mot et bredt spekter av varer og tjenester. Slik sett, representerer først og fremst inntekten og det den kan byttes mot (som er mer jo større den økonomiske arbeidsdelingen er), i dag og i framtida, den levestandarden (”tilfredsstillelsen” eller ”velferden”) produksjonen egentlig står for. I norsk distriktpolitisk debatt representerer målsettingene om likeverdige levekår og balansert regional utvikling, inkludert bosettingsmålet, det en ønsker å oppnå i form av levestandard, tilfredsstillelse eller velferd gjennom virkemiddelbruken. Overgangen mellom disse målene og de vekst- eller verdiskapningsorienterte målsettingene som er knyttet til virkemidlene over programkategori 13.50, er i svært liten grad problematisert. Er det slik at en, gjennom å satse på vekst og verdiskapning i regionene, oppnår de mer velferdsorienterte overordnede målsettingene i distriktpolitikken bedre enn en ville gjort ved å satse mer direkte på velferdsmålene? Hvilke premisser må legges til grunn om dette skal være tilfellet?” (Ibid s. 36)

Vi finner dette resonnementet særlig interessant i den sammenhengen som dette notatet behandler. Det peker, slik vi ser det, naturlig over i flere perspektiver som vi har løftet fram i vår egen forskningsvirksomhet, og som drøftes videre i neste kapittel ”Hva fører til at noen steder vokser?”.

## Relevans

*NIBR notatet berører forhold knyttet til spørsmål 4 i vårt mandat, på en interessant måte. Næringsfondene hevdes å ikke svært viktige, fordi de er små. De utgjør en ”ekstrainnsats”. NORUT rapporten fra 1996 peker på at de relativt beskjedne midlene fra næringsfondene kan skape ”katalysatoreffekter” ved at støtte fra fondene bidrar til at det er enklere å få støtte fra andre finansieringskilder. Selv om de begge framhever næringsfondenes ofte beskjedne bidrag, er det forskjell på ”ekstrainnsats” og ”katalysatorinnsats”. Dette berører spørsmål fire hos oss.*

### 3.1.6 Kartlegging av best praksis

I forbindelse med et oppdrag fra Kristiansand kommunes arbeid med rullering av sin næringspolitiske strategi, gjennomførte Oxford Research en gjennomgang av det de oppfattet som vellykkede næringsstrategiske satsninger i andre Skandinaviske kommuner. (Furre 2005) Arbeidet består av en identifikasjon av kjennetegn ved ti presumptivt vellykkede Skandinaviske næringskommuner. Rapporten bygger ikke på vitenskaplige metoder og de resultatene som presenteres som ”suksessoppskrift” for kommunalt næringsarbeid, bør etter vår oppfatning behandles med forsiktighet – de kan neppe sies å ha vanntett validitet.



Nedenstående momenter utgjør imidlertid i henhold til Oxfords rapport, suksessoppskriften. Vi kommenterer hvert moment i kursiv, der vi oppfatter at de berører våre forskningsspørsmål.

De kommunene som er undersøkt fører alle – med ett unntak – en aktiv politikk hvor det benyttes kommunale ressurser av en viss størrelse. Kun én kommune fører en ”klassisk” næringspolitikk hvor den begrenser sin rolle til å være tilrettelegger og yte god service.  *Dette berører rollespørsmålet (sp.m.4).*

Tripple helix-tenkning: Strategiene baserer seg på et innovativt samvirke mellom næringsliv, offentlig sektor og kunnskapsmiljøene.

*Påvirkningsmulighetene øker sannsynligvis gjennom å arbeide i partnerskap, konf sp.m. 3. Åpenhet og samarbeid er også et forhold som knytter seg til rollekaraktistika.*

Suksesskommunene har en klar og godt forankret næringsstrategi: De vedtatte strategiene er utarbeidet gjennom brede prosesser som involverer alle relevante aktører.

*Igjen et spørsmål, både om om organisasjonsmåte og -rolle (sp.m. 3 og 4)*

Organiseringen av næringsarbeidet utføres med en klar rollefordeling mellom ulike organisasjoner og forvaltningsnivåer. *Ditto!*

Svært mye av næringsarbeidet er lagt inn i interkommunale organisasjoner hvor byene selv tar en meget sterk rolle. *Ditto!*

Et gjennomgående trekk er sterkt samvirke mellom politikk, administrasjon og næringsliv. Planer utarbeides og realiseres i korporative organer, men planene vedtas i politiske fora. Det er etablert strukturerte møtesteder mellom kommunen og næringslivet. Det er utpekte organer med faste møter. Ordføreren har ofte en svært tydelig rolle som frontfigur i næringsarbeidet.

*Vi synes nok at forfatterne av rapporten i noen grad ser ut til å beskrive den samme suksessformelen flere ganger; bred forankring, samarbeid og utviklingsorientering, går igjen med varierende ord og vektlegging.*

Bakgrunnen til personene som arbeider med næringsutvikling er mangfoldig. Det er en god miks av erfaring fra det offentlige og næringslivet, unge og eldre samt ulike akademiske disipliner.

*Muligens relevant i forhold til sp.m. 3*

Kommunene i utvalget er bevisst sine egne styrker i form av sterke bedrifter og bransjer, kommunikasjonsmessig lokalisering, etc. Strategiene bygger på og videreutvikler disse styrkene. Samtidig har kommunene identifisert et knippe bransjemessige eller /teknologiske vekstområder hvor de vil bli bedre, så fokuseres det i strategiene på disse.

*Dette er relevant i forhold til sp.m. 2, hvor det virker som om kommunenes evner til å utnytte sine særpreg, slår inn. Om disse særpregene er av bransjemessig, geografisk eller annen karakter, er ikke klargjort. Dette er av oss ytterligere kommentert i notatet ”Stedsinnovasjon, smykke eller nytte – et begrep på leting etter innhold” (Kobro 2011)*

Kommunene har en offensiv holdning i forhold til å få både kunnskap, inspirasjon og midler fra EU, samt å posisjonere seg i forhold til statlige virkemidler.

*Det kan igjen være snakk om en rolle. Rollen som utadventt, offensiv og entreprøneriell har*

*også av andre blitt framhevet som fordelaktig for den lokale næringsutviklingen. (Aarseth og Nyseth, 2007)*

Kommunene har god tilgang på næringsarealer og utarbeider langsiktige planer som sikrer det ønskede tilbudet på flere års sikt, og endelig virker det som om kommunene er bevisst betydningen av image som attraksjonsfaktor. De arbeider derfor systematisk med omdømmebygging. *Det antydes her at imagelomdømme er viktig for næringsmessig suksess. I så fall omhandler det forhold knyttet til sp. 3, kanskje også 1; kan omdømmebygging være et formål ("behov") som næringsfondene skal imøtekomme? Telemarksforskning har vært opptatt av denne problemstillingen en stund og foretatt en del innledende undersøkelser om sammenhengen mellom omdømme og plassering skåring i Nærings NM og Attraktivitetsbarometeret. Vi har ikke publisert noe om dette ennå, men foreløpige resultater viser at det ikke later til å være noen sammenheng mellom hvilke omdømme kommuner har i den norske befolkningen, og deres de-facto attraktivitet eller næringsutvikling.*

Tilgangen på distriktpolitiske virkemidler er naturligvis ikke noe tema i Oxfords rapport, de analyserte kommunene er alle bykommuner i Skandinaviske sentrumsområder. Det forholder seg motsatt med den neste casestudien som vi vil omtale, nemlig innovasjonsprosesser i nordiske perifere kommuner.

### 3.1.7 Måling av resultater og effekter av næringsfond

Oxford research gjennomførte som et forprosjekt, en gjennomgang av problemstillinger knyttet til tekniske og metodiske utfordringer som knytter seg til måling av resultater av statens tilskudd til lokale næringsfond. Rapporten går gjennom en rekke evalueringsteoretiske perspektiver og den gir en innsiktsfull drøfting av hvilke utfordringer som er knyttet til evalueringsformålet. Rapportens mandat var imidlertid ikke å gå nærmere inn på samfunnsfaglige problemstillinger knyttet til støtteordningens målsettinger m.v.

*Rapporten utgjør et høyst relevant bakgrunnsmateriale for en evaluering av ordningen, men mest på et evalueringsteknisk og metodisk plan. I forhold til våre fire innledende spørsmål, er det få om noen, berøringspunkter.*

### 3.1.8 Innovasjonsprosesser i nordisk periferi <sup>4</sup>

En nordisk studie av 21 periferikommuner har undersøkt en rekke hypoteser i jakten på faktorer med betydning for innovasjoner i periferisamfunn. (Aarsæther og Nyseth 2007). Hypotesene var knyttet til forklaringsfaktorer som entreprenørskap, kommunenes rolle, sosial kapital og nettverk, strukturelle faktorer og institusjonelle rammer.

Det ble funnet 66 tydlige lokale innovasjonene i de 21 casekommunene. Analysen av disse viser at det forekommer eksempler på den klassiske kreative individuelle entreprenøren, men at kol-

---

<sup>4</sup> Avsnittet gjengir hovedelementene fra en artikkel basert på funn fra et nordisk forskningsprosjekt, finansiert av Nordregio, (Stockholm), gjengitt i Tfs 1:2007.



lektivt orientert entreprenørskap er et mer dekkende begrep for funnene i kommunene. Slike innovasjonsprosesser kjennetegnes av lokal mobilisering der det ofte mobiliseres rundt spesifikt lokale ressurser, for eksempel med utgangspunkt i en spesiell historie eller etniske miljøer. (Ibid. s. 22). Kollektivt entreprenørskap har mye til felles med nettverk og sosial kapital. Studien av de nordiske periferiene viser eksempler på innovasjon i horisontale nettverk hvor beslektede aktører i kommunen stoler på seg selv og skaper utvikling uten påfallende bruk av kontakter regionalt eller nasjonalt. Det er imidlertid i de vertikale nettverkene (med en rekke horisontale nettverkspunkter) man oftest finner innovasjoner. Spesielt gjelder dette innenfor næringsinnovasjoner, noe vi finner det verdt å merke seg i sammenheng med evaluering av kommunale næringsfond.

Når det gjelder strukturelle faktorer som transportforhold (vei, bane, havn), tilgang til bredbånd, og befolkningsstørrelse, ble det funnet få sammenhenger med innovasjon. Litt overraskende for oss er det at studien ikke har gått spesielt nært inn på forhold knyttet til befolkningsstørrelse eller nærhet til andre større befolkningskonsentrasjoner utenom kommunen. I våre næringsanalyser (Nærings NM) framstår det som en nøkkelindikator. Avstand til sentrale strøk er dessuten en hovedbegrunnelse for de distriktpolitiske virkemidlene i Norge. – Det kan svære at det er det særskilte innovasjonsteoretiske utgangspunktet i studien som er grunnen til at de skriver at; ”Vi har funnet det lite fruktbart å gå nærmere inn på skillet mellom små og store kommuner når det gjelder grad av suksess med innovasjoner.” (Ibid. s. 26)

Knapt noen innovasjonsprosjekter i det nordiske prosjektet er realisert uten kommunal medvirkning i en eller annen form. (Ibid. s. 24). Prosjektet utviklet en typologi for å beskrive ulike måter som kommuner kan tenkes å forholde seg til en innovasjon på. Kommunene i utvalget ble sortert på en skala fra å være uinteressert, en hindring, til å være en mer uforpliktende økonomisk støttespiller, og over i mer proaktive roller som tilrettelegger/døråpner, partner, initiativ og koordinator. ”Dersom en beskriver kommunen som bare en tjenesteproduserende organisasjon med demokratisk styring, vil en gå glipp av vesentlige egenskaper ved denne institusjonen. Samtidig har vi lett forgjeves etter et gjennomgående mønster eller en uttrykt politikk som kan sies å kjennetegne det omfattende utviklingsarbeidet.” (Ibid. s. 24)

Den nordiske studien av innovasjoner i periferien analyserer ikke tilgangen på statlige eller regionale støtteordninger spesielt. Temaet berøres bare så vidt på et teoretisk plan hvor det slås fast at offentlige støtteordninger sannsynligvis kan fungere både passiviserende og stimulerende i forhold til lokal samfunnsutvikling. Synspunktet elaboreres ikke ytterligere. I stedet vender forfatterne i avslutningen av artikkelen tilbake til nettverk og kommunenes rolle, som de viktigste forklaringsvariablene for innovasjoner i den nordiske periferi: ”«Nettverking» og kommunens sentrale posisjon er etter vårt syn en fortettet sammenfatning av de faktorer som har størst betydning for lokalt innovasjonsarbeid i Nordens periferi.” (Ibid. s. 27)

## Relevans

*Vi oppfatter den nordiske studien som svært interessant for vårt formål. Spesielt bidraget til å forstå rolleutforminger (sp.m. 4) er god, slik vi oppfatter det. Kommunenes relativt sentrale rolle som innovasjonspartner er også verdt å merke seg. Studien sier ikke noe om næringsfondenes rolle her, men i og med at de alle er distriktskommuner, er det ikke urimelig å regne med at statlige distriktpolitiske midler, kan spille inn i kommunenes handlingsrom. Verdien av*

*nettverk framheves. Kanskje kan det sette oss på sporet av nye nyttige formål som næringsfondene kan imøtekomme, konf. spørsmål 1?*

## 4. Hva fører til at noen steder vokser?

Mennesket er alle tings målestokk, sa Protagoras (ca. 450 f. Kr). Uttalelsen falt i en tid med stor usikkerhet om hva som var grunnlaget for kunnskap om verden. I dag er det fortsatt usikkerhet knyttet til mange kunnskapsområder. Hva skal for eksempel legges til grunn for en avgjørelse om et sted er vellykket eller ikke? I vår søken etter svar på dette, mener vi at det er gode grunner til å blåse liv i visdommen til den gamle sofisten og hevde at *folk* er den viktigste indikatoren for regional utvikling

### 4.1 Befolkningsutvikling

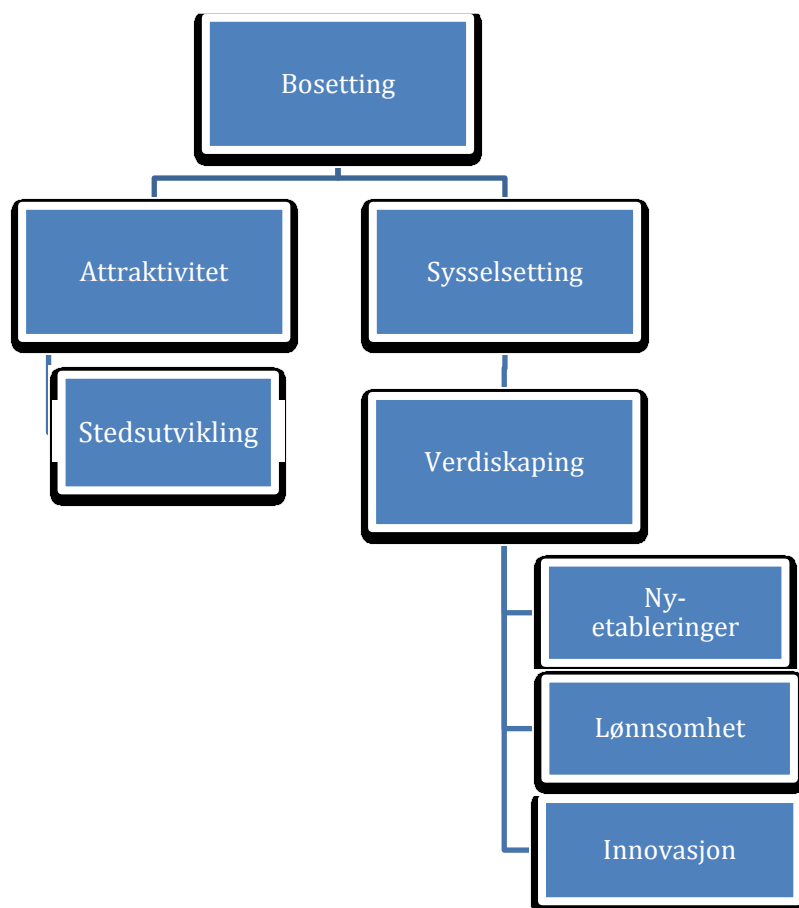
---

Befolkningsutvikling er den viktigste indikatoren for regional utvikling. Befolkningsutviklingen oppsummerer totaliteten av utviklingen i kommuner og regioner på kort og lang sikt. For regioner med nedgang i befolkningen er som oftest de fleste tiltak rettet mot å snu befolkningsnedgangen mens kommuner og regioner med vekst kan tillate seg andre, gjerne mer kvalitative mål.

Befolkningsutviklingen er sammensatt av de tre komponentene; fødselsbalanse, innvandring og innenlands flytting. Netto innenlands flyttebalanse vil være den avgjørende faktoren på lang sikt. Regioner som har innflytting får (som regel) en yngre befolkning, og dermed også fødselsoverskudd, mens utflytting fører til at befolkningen blir eldre med påfølgende fødselsunderskudd. Innvandring har oftest betydning på kort sikt. Nye flyktninger og innvandrere, plasseres gjerne av UDI i en kommune uten vesentlig egen påvirkning. Etter en stund flytter de til mer ”innvandringsssentrale” strøk. Innvandrere er langt mer mobile enn befolkningen ellers. Et unntak fra denne regelen er innvandringen fra Nederland og Tyskland som vi har sett de siste årene, og som har en mer stabil bosetning.

Som det videre framkommer av figur 1, forutsetter vi at lokal befolkningsutvikling i Norge skyldes to forhold: Utviklingen av antall arbeidsplasser i regionen, eller andre stedlige egenskaper med regionen som vi kaller *attraktivitet*. Enhver egenskap utenom egen arbeidsplassutvikling i regionen som virker positivt på innflytting eller reduserer utflytting, er innbakt i dette attraktivitetsbegrepet. Det er grunn til å understreke at det dermed ikke handler om visuell eller naturgitt attraktivitet. I utgangspunktet gjør vi ingen forutsetninger om hva som skaper denne attraktiviteten, vi bruker simpelthen flyttestrømmer korrigert for arbeidsplassutviklingen som indikator for attraktivitet.

I figuren har vi vist at bosetting (i hele landet) er hovedmålet med kommunal næringspolitikk, mens de andre målsettingene er avledete mål. Her ligger m.a.o. en årsak-virkningsmodell til grunn som leses nedenfra og oppover i figuren.



Figur 1. Hovedstrukturen av faktorer som påvirker lokal samfunnsutvikling (Kilde: Telemarksforsking)

Målsettingen om bosetting er også det overordnede motivet for ordningen med kommunale næringsfond. Det betyr at de andre målsettingene er instrumentelle i den forstand at de tenkes å føre til hovedmålet om styrket bosetting i distriktene. Næringslivets betydning for bosettingen går først og fremst via sysselsettingen. Verken lønnsomhet eller innovasjon virker direkte inn på sysselsetting, det er instrumentelle mål for å få økt verdiskaping i næringslivet som igjen øker sannsynligheten, men ikke nødvendigheten, for økt sysselsetting og dernest økt bosetting.

Etter hvert har målsettinger om attraktivitet, bolyst og stedsutvikling i venstre del av figuren, kommet inn som delmål i nasjonale målformuleringer. Dette er uttrykk for at en i økende grad har sett at bostedsattraktivitet påvirker hovedmålsettingen om bosetting i hele landet på samme måte som man "alltid" har tenkt at næringsutvikling gjør det.

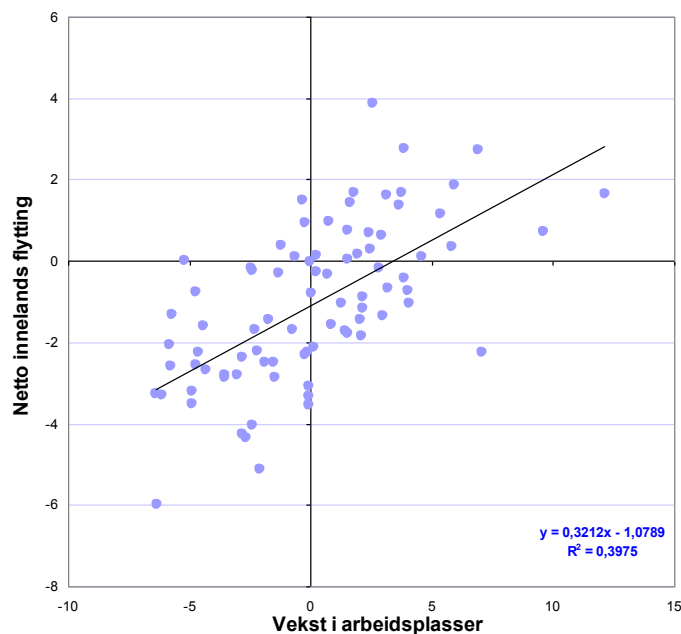
Skillet mellom arbeidsplassutvikling og andre faktorer som har betydning for flyttestrømmene, er av stor betydning for en analyse av kommunal næringsutvikling. Både den praktiske politiske næringsutviklingen i kommunene og studier av den, har tradisjonelt fokusert ganske ensidig på sysselsetting. **Telemarksforskings analyser av næringsutvikling og attraktivitet viser at endringer i arbeidsmarkedet (sysselsettingseffekter) på de fleste steder forklarer mindre enn 50prosent av vekst eller nedgang i befolkningen.** Det er derfor behov for å utvide fokuset på lokalsamfunnsutvikling (bosetning) til andre faktorer i tillegg til arbeidsplassutvikling.

Det er flere årsaken til at stedlig attraktivitet har fått større betydning:

1. Globaliseringen av økonomisk virksomhet har økt alle regioners konkurranseutsatthet. Det er vanskelig å konkurrere med pris eller kvalitet når det i prinsippet finnes konkurrenter over alt i verden. Stedlig tilpasning, lokal historiefortelling og andre lokale særtrekk får økt betydning.
2. Det har vært mangel på arbeidskraft, og dette fører til at mange kan få tilbud om arbeid i de fleste regioner. Folk vil derfor i større grad flytte til regioner som de finner attraktive som bosted.
3. Stadig flere mennesker pendler over kommunegrensene til jobb. Dermed svekkes sammenhengen mellom arbeidsplasser og befolkning, og folk flytter i økende grad til steder som er attraktive som bosted for så å reise på jobb annet sted.
4. En stadig større andel av sysselsettingen er knyttet til handel og tjenester som dekker lokale behov. Steder som får økt befolkning på grunn av at de er attraktive som bosted vil dermed i økende grad få arbeidsplassene ”på kjøpet”.
5. Den teknologiske utviklingen fører til at arbeid i mindre grad er bundet av fysisk arbeidsted. Arbeidstakere kan i hele eller deler av arbeidstiden, være knyttet opp til arbeidsgiver, kolleger, kunder og underleverandører, uten å måtte befinne seg fysisk i det samme næringsmiljøet.
6. Internasjonale avtaler; EØS og WTO gjør det vanskeligere å beskytte lokale næringer gjennom særlover eller konkurransevridende støtte. Næringsliv må derfor velge lokalitet ut fra lyst og markedsdrevet lønnsomhet, mer enn av subsidier fra myndighetene

Dette betyr *ikke* at konkrete arbeidsplassrettede tiltak ikke lenger er interessant. Vekst i arbeidsplasser er fremdeles en av de viktigste faktorene for å få økt innflytting. Men det betyr at arbeidsplassutvikling mange steder ikke lenger er *nok* for å sikre befolkningsvekst. Kommuner og regioner må drive utvikling av attraktivitet samtidig med tradisjonell næringsutvikling.

I diagrammet, figur 2, har vi satt inn regionenes endring i antall arbeidsplasser og netto innenlands flytting i treårsperioden 2005-2007. Den diagonale linjen markerer forventningslinjen hvor man skulle forvente at alle kommuner eller regioner lå, dersom all flytting kun var påvirket av arbeidsplassendring. Vi ser at det er en relativt klar positiv sammenheng mellom arbeidsplassendringene og nettoflyttingen, men når verdien på  $R^2$  er 0,3975 kan dette forstås som at det kun er 40 prosent av nettoflyttingen mellom regionene som kan forklares av endringer i antall arbeidsplasser, 60prosent knytter seg altså til andre faktorer.



Figur 2: Sammenheng mellom vekst i antall arbeidsplasser i regionene og netto innenlands flytting (2005-2007)

Et interessant trekk i bildet er at mange regioner befinner seg langt fra den statistiske forventningslinjen. Noen regioner har langt bedre flyttebalanse enn veksten i arbeidsplassene skulle tilsi. Disse regionene synes dermed å trekke til seg innflyttere av andre årsaker enn at det har blitt flere arbeidsplasser i regionen. Den vertikale avstanden mellom regionens plassering og forventningslinjen er målet på attraktiviteten til regionene. Telemarksforskning har i flere år ”jaktet” på faktorer som kan forklare denne ”uforklarte” attraktiviteten.

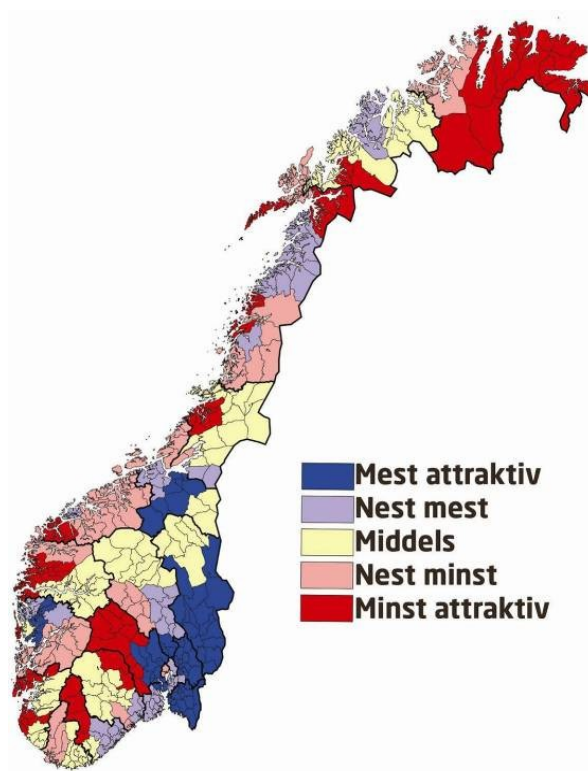
I våre Attraksjonsbarometre som vi årlig utvikler for alle norske kommuner og regioner på oppdrag fra NHO (se [www.naringsnm.nho.no](http://www.naringsnm.nho.no)), gjør vi rede for de ulike variablene som vi (hittil) har undersøkt. Tabellen nedenfor viser en oversikt over indikatorer fordelt etter hvor sterk signifikans de har for arbeidsplassuavhengig flytting (attraktivitet). Se nærmere omtale og forklaring av de enkelte indikatorene i Attraktivitetsbarometeret Topp og bunn i regioners og kommuners attraksjonskraft (NHO, 2009)

	Kommuner			Regioner		
	Alle	Barne- familier	Unge voksne	Alle	Barne- familier	Unge voksne
Vekst i arbeidsplasser	Pos***	Pos***	Pos*	Pos**	Pos*	(pos)
Arbeidsmarkedsintegrasjon	Pos***	Pos***	(pos)	Pos*	(pos)	(neg)
Arbeidsplassvekst i nabokommuner	(pos)	(pos)	(pos)	Pos***	Pos***	(pos)
Boligbygging	Pos***	Pos***	Pos***	Pos***	Pos**	Pos**
Høye boligpriser	(pos)	(pos)	(neg)	(neg)	(neg)	(neg)
Befolkningsstørrelse	Pos**	(neg)	Pos***	Pos***	(pos)	Pos*
Kafétetthet	Pos***	Pos**	Pos, ***	Pos***	(pos)	Pos***
Universitet eller høyskole	(pos)	(neg)	Pos***	(neg)	Neg***	Pos***
Innvandring	Neg***	Neg***	Neg***	Neg*	(neg)	(neg)
Andel ikke-vestlige innvandrere	Neg***	Neg***	(neg)	(neg)	Neg***	Pos***
Andel vestlige innvandrere	Neg*	(neg)	(neg)	(neg)	(neg)	Neg*
Gjennomsnittsinntekt i befolkning	(pos)	(neg)	Pos***	(neg)	(pos)	(pos)
God kommuneøkonomi	(pos)	(neg)	(pos)	Neg**	Neg***	(pos)
Beliggende i Agder	(neg)	(neg)	(neg)	(neg)	(neg)	(neg)
Beliggende i Vestlandet	Neg**	(neg)	Neg***	Neg***	Neg**	(neg)
Beliggende i Trøndelag	Neg*	(neg)	Neg*	Neg*	Neg*	(neg)
Beliggende i Nord-Norge	Neg***	Neg***	(neg)	Neg**	Neg*	(neg)

Tabell 1: Resultat fra multipl regressjonsanalyse, der en rekke mulige forklaringsfaktorer er målt med hensyn til samvariasjon med flyttestrømmer. (NHO 2010)

I tabellen har faktorer med tre stjerner høyest signifikansnivå, faktorer med to stjerner har noe mindre, og en stjerne markerer lavest signifikansverdi  $> 0,1$ . For faktorer uten stjerne er sammenhengen for svak til å gi grunnlag for konklusjoner. Faktorer som er signifikante, har sterk samvariasjon med nettoflyttingen i regioner eller kommuner, og kan være årsaksvariable som forklarer flyttestrømmene. Men de kan også være *resultater* av flyttestrømmen, eller de kan ha felles systematisk samvariasjon med en ukjent faktor som også har innvirkning på flyttestrømmer. (NHO 2010)

*Disse analysene har, etter vår vurdering, høy relevans for forståelsen av spørsmål 2 i vårt mandat. Vi ser hvordan det å være lokalisert i ulike landsdeler i seg selv kan ha innvirkning på befolkningsutvikling (suksess). Kartet på neste side (figur 3), viser dette på en mer intuitiv måte hvor arbeidsplassuavhengig befolkningsutvikling utenom innvandring er vist med fargekoder. Mørk blå er den beste femtedelen av norske regioner, mørk rød er den dårligste femtedelen og gul markerer midten av rangeringen.*



Figur 3: Arbeidsplassuavhengig innenlands flytting – attraktivitet i Norge, 2010.

#### 4.1.1 Nærmere om Telemarksforskings kunnskapsmodell

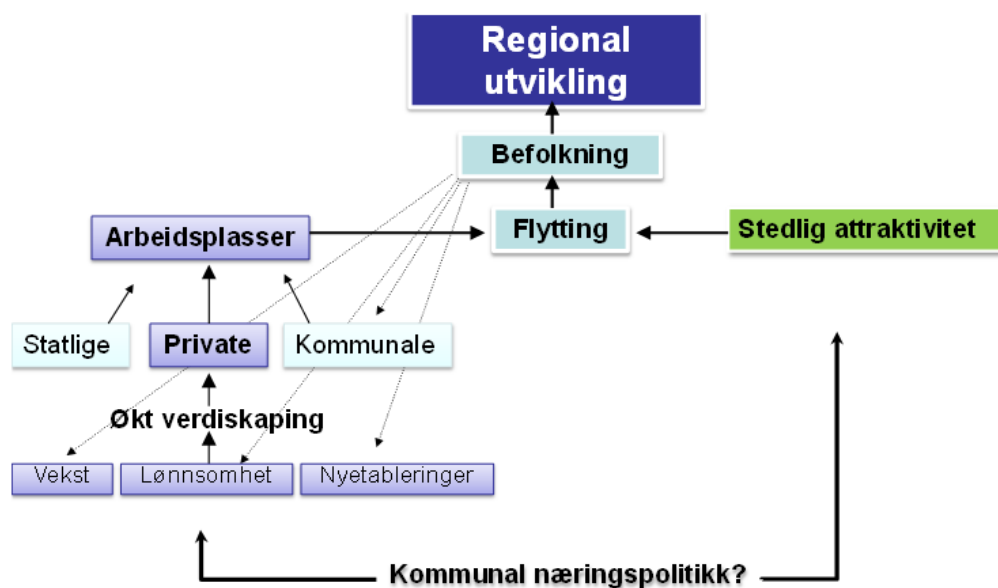
Dersom vi konsentrerer oss om høyre del av ”basisfiguren” vår (figur 1), kan vi vise et mer sammensatt bilde av sammenhenger i arbeidsplassutviklingen i 4 figur på neste side.

Som vi ser, kan arbeidsplasser deles opp i tre typer; statlige (og fylkeskommunale) arbeidsplasser lokalisert i kommunen, kommunale arbeidsplasser og private arbeidsplasser. Dette er vist i figur 3. Kommunale arbeidsplasser er stort sett gitt av kommunens budsjett, som igjen i stor grad er avhengig av befolkningen og den demografiske utviklingen. Lokalisering av statlige og i noen grad fylkeskommunale arbeidsplasser er politisk bestemt, og arbeid for å få lokalisert slike arbeidsplasser, består stort sett av politisk påvirkning. En rekke kommuner og regioner arbeider strategisk med slike tiltak i sin næringspolitikk.

Mest aktivitet er det imidlertid knyttet til strategier og aktiviteter rettet mot privat sektor, merket mørkere blått i figuren. Kommunal næringsutvikling begrunnes først og fremst med at det skal bli flere arbeidsplasser i dette næringslivet. Disse arbeidsplassene skaper igjen et fundament for velferd og bosetting.

Utviklingstiltak rettet mot å øke antall arbeidsplasser i næringslivet vil som regel være indirekte. For næringslivet representerer sysselsetting en kostnad, og bedrifter vil alltid være på jakt etter å redusere kostnadene gjennom økt produktivitet. Økt antall ansatte i næringslivet vil derfor bare skje dersom verdiskapingen øker raskere enn produktiviteten. Ettersom næringslivet stadig forbedrer produktiviteten gjennom bedre teknologi og smartere løsninger, vil et næringsliv som ikke øker verdiskapingen redusere antall sysselsatte.



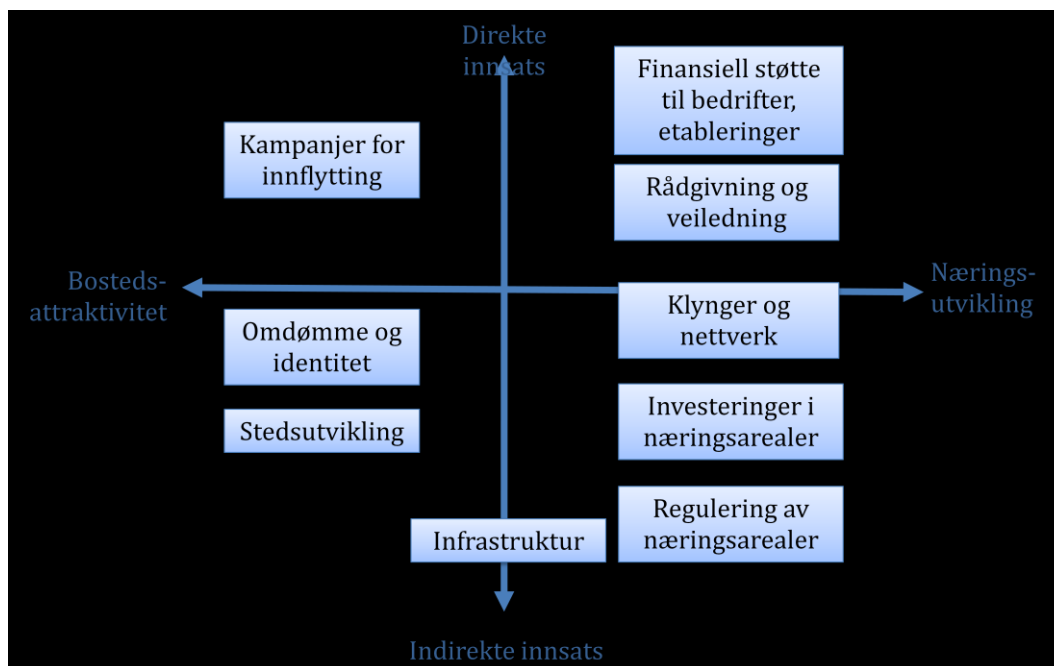


Figur 4: Modell som viser strategiske valg av innretningen på kommunal næringspolitikk

Økt verdiskaping i næringslivet vil være et resultat av vekst i omsetning, bedre lønnsomhet eller at det blir flere bedrifter gjennom nyetableringer. Dette er nettopp de indikatorene Telemarksforskning bruker i "Nærings-NM" for å måle næringsutviklingen i kommuner og regioner. Når det gjelder kommunenes rolle i forhold til å fremme slik vekst, kan også den være direkte eller indirekte. En direkte innsats overfor bedrifters vekstambisjoner (eller for å forhindre nedleggelsestrusler) kan være finansiell støtte, rådgivning og veiledning. Ulike venturekapitalordninger innenfor lokale næringsutviklingsstrategier er eksempler på relativt nye virkemidler som vi har sett en økning av i den siste tiden. Indirekte strategier kan være kopling og fasilitering av næringsklynger, investeringer i næringsbygg eller arealer og næringsrettede regulerings tiltak.

Dersom vi kombinerer denne aksene av direkte-indirekte næringspolitikk med den tidligere presenterte delingen mellom bostedsattraktivitet og næringsutvikling, får en figur som vist nedenfor (figur 5).

Figuren er et nyttig utgangspunkt for å identifisere hvilket repertoar kommunene har i sitt næringsutviklingsarbeid. Vårt møte med kommunene, som vi legger opp til – og som vi redegjør for seinere i tilbudet – vil kunne fylle ut modellen med flere handlingsvalg. Figuren fanger imidlertid ikke i tilstrekkelig grad opp de ulike *rollene* som kommunene kan fylle i sitt arbeid med næringsutvikling. Det er for eksempel mulig å utføre rollen som (næringsareal)regulerende myndighet både re-aktivt og pro-aktivt.

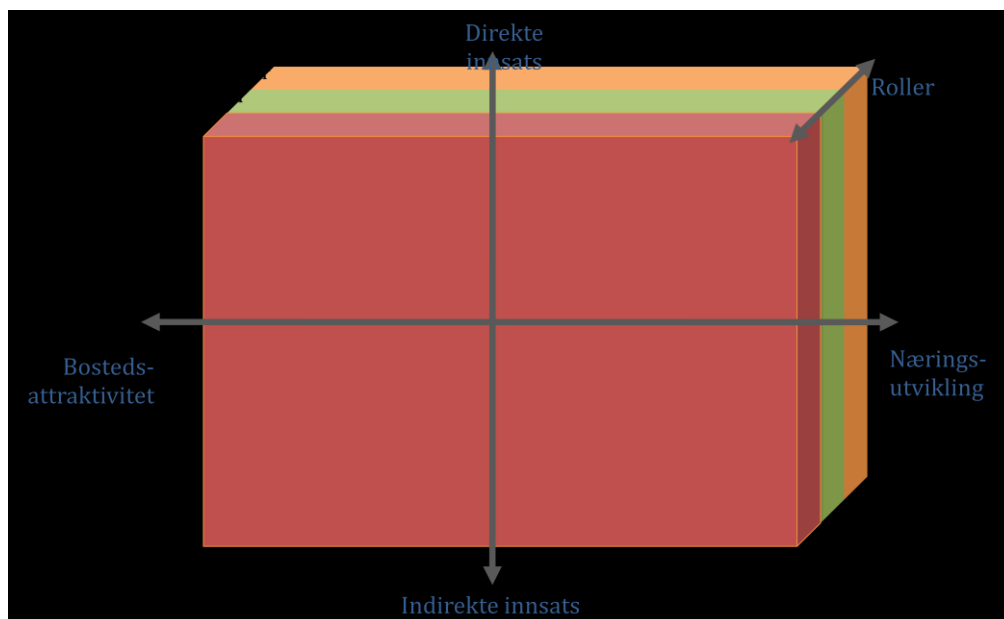


Figur 5. Modell for sortering av kommunalt tiltaksarbeid

Vi ser i utgangspunktet for oss tre ulike roller som kan ha innflytelse over hvilken effekt arbeidet i ”handlingsboksene” i figuren får:

- Roller som rettferdig forvalter. Dette er den klassiske byråkatirollen med vekt på universalitet, lovhjemler og fokus på rettferdighet i betydningen likhet. Regelstyring er ledelsesprinsippet for denne rollen.
- Roller som effektiv tjenesteyter, hvor prinsippene for effektiv målstyring dominerer. Prinsippene for New Public Management holdes høyt og foretaksmessig rasjonalitet knyttet til kost-nyttevurderinger, dominerer bildet.
- Roller som nettverksbygger og samfunnsutvikler har entreprenøren som sin rollemodell. Inspirert av teorier om utvikling, tverrfaglighet, og ”oppvessessamfunnets” framvekst, er kopling og koordinering nøkkelford i denne rolleutformingen.

Rollene samsvarer i hovedsak med de rollene som ble identifisert i kjølvannet av ”Kommuneprosjektet”, dokumentert av Lars Rønning (2009) og en rekke fellestrekk med funn fra undersøkelser av innovasjonsprosesser i nordiske periferikommuner (Aarsether og Nyseth, 2007). I et konkret veiledningsoppdrag vi gjennomførte for Vekst i Grenland tidligere i år, ble det tydelig for oss at ikke alle handlingsvalg i firefelts-strukturen er like naturlige innenfor hver av rollene. Vi utviklet derfor en pedagogisk og analytisk modell hvor vi legger en tredje dimensjon bak de to som danner det horisontale/vertikale krysset. For lesbarhetens skyld legges rollene i hver sin farge som ”lag” bakover i modellen slik:



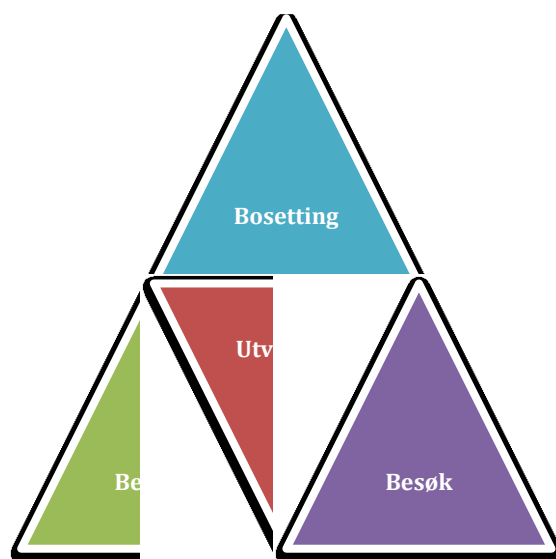
Figur 6. Modell for sortering av kommunalt tiltaksarbeid, med tre ulike roller.

Ved å flytte hver enkelt rolle vekselvis i front, blir man i stand til å utforske nærmere hvilke handlingsvalg som benyttes på hvilken måte i hver av de tre rollekategoriene. De fire hjørnene i boksen vil fylles med *ulike* handlingsvalg som varierende med ulike roller. Rollesettet kan bygges ut, dersom møtet med casekommunene underveis skulle kreve det.

#### 4.1.2 Utvidelse av basismodellen

I den omtalen vi hittil har gitt av næringsutvikling og attraktivitet som grunnlag for kommunale utviklingsstrategier og roller, har vi behandlet det private næringslivet samlet som én størrelse. I et nylig initiert forskningsprosjekt, støttet av Regionalt forskningsfond for Oslofjorden og VRI, har vi fått anledning til å ”pakke opp” den lokale næringsutviklingen i et mer finmasket bilde. Dette har skapt grunnlag for den såkalte ”pyramidemodellen”, se neste side, hvor bransjer og næringer skilles i to vesentlig forskjellige grupper; nemlig basisnæringer og besøksnæringer.

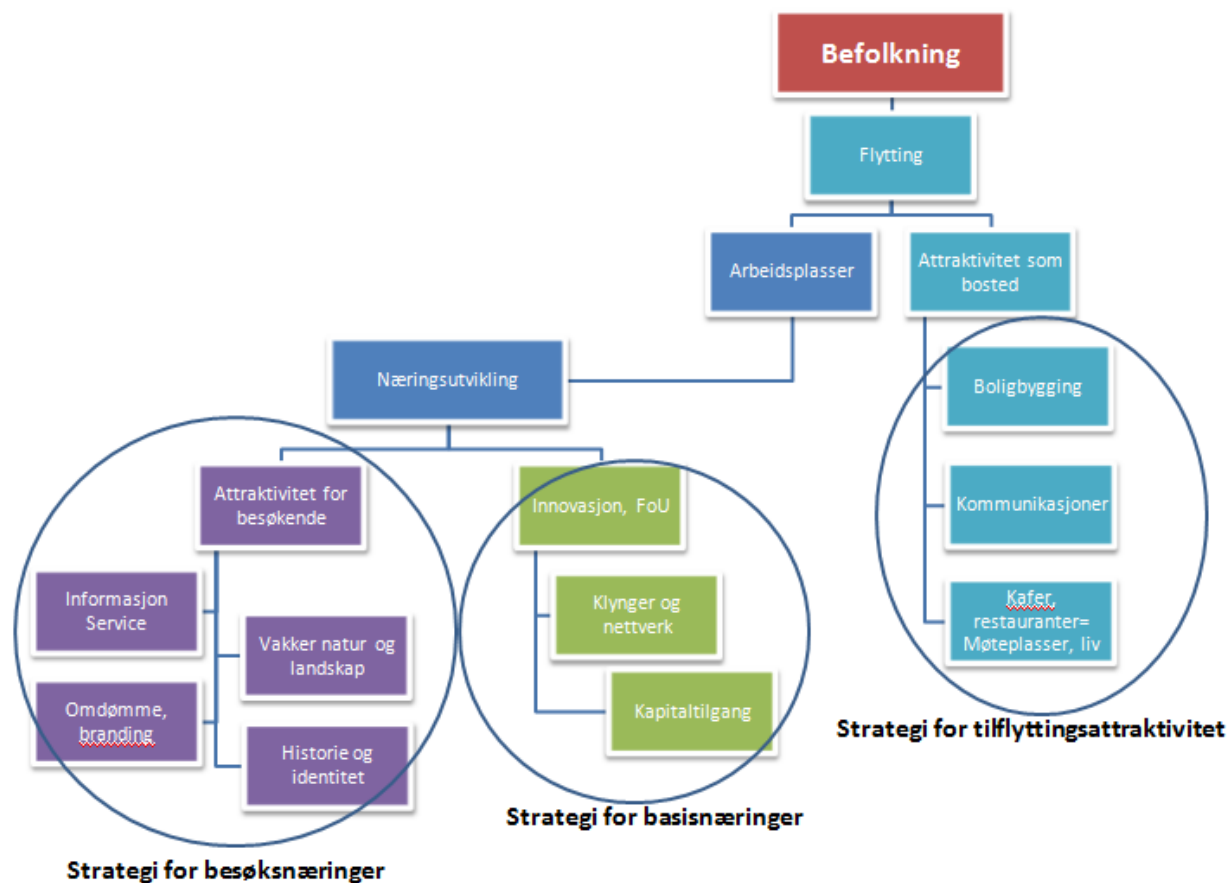
Til basisnæringer hører det næringslivet som leverer varer og tjenester til annet næringsliv eller offentlige kunder utenom detaljvarehandel og forbrukerrettet tjenesteyting. De fleste industrivirksomheter, primærnæringer og andre produserende virksomheter befinner seg her. Besøksnæringer er foruten hotell og servering, også annen direkte forbrukerbasert omsetning som forutsetter at kunden oppsøker stedet hvor varen eller tjenesten tilbys (handel, kultur og opplevelser). Skillet mellom basisnæring og besøksnæring er en særlig betydningsfull distinksjon for distriktskommuner som gjennom de siste 10-20 årene har opplevd en betydelig nedgang i industri/basisnæring, og hvor forhåpningene til besøksnæringene har vært store. Vår nyutviklede modell gir oss anledning til ikke bare å fastslå om en kommune lykkes med sin næringsutvikling eller ikke, men også *hvilken del av* næringsutviklingen det eventuelt går godt med. Også her vil vår kjennskap til hvilke forutsetninger som virker utenfra på de ulike delene av pyramiden, gi indikatorer på om suksessen skyldes gunstige betingelser, eller om det ligger en mulig egeninnsats bak.



Figur 7. Pyramidemodellen

Neste figur (figur 8) oppsummerer dette kapitlets analytiske tilnærming ved at det her vises hvordan bosetningsutvikling i distriktene – for dette formålet – er en sum av både bostedsattraktivitet, basisnæringer og besøksnæringer.

Boksene med hver sin farge i figur 7, viser hvilke utviklingsstrategiske grep det er mulig å ta, innenfor hver av pyramidemodellens utviklingstriangler. Modellen gjør det mulig å identifisere hvor i modellen utfordringene er størst, for så å kartlegge om det også er der innsatsen er størst. Man kan godt tenke seg – og vi kjenner eksempler på – kommuner som egentlig ”sliter” med nedgang i basisnæringer, og som har et ønske om å tiltrekke seg flere bedriftsetableringer i det næringssegmentet, men som så fokuserer sine næringspolitiske ressurser på profilering og brosjyreproduksjon. Vår modell kan gi innsikt om at det i så fall kan være en ”mismatch” mellom ”diagnose” og ”medisin”.



Figur 8. Illustrasjon på utviklingsområder, avledet fra pyramidemodellen i figur 7, hvor sirklene markerer tre ulike næringspolitiske strategiområder.



# 5. Næringsstruktur

For å demonstrere bruken av vårt teoretiske og metodiske grunnlag, har vi foretatt en sortering av norske kommuner ut fra næringsstruktur. Bak en slik aktivitet ligger en hypotese om at rammene for vellykket næringspolitisk arbeid kan variere ut fra næringsmessige forutsetninger. Rangeringen som skapes innenfor hver næringstype, kan speiles opp mot hvem på listen som mottar støtte til kommunale næringsfond.

## 5.1 Åtte kategorier

---

Vi har plassert kommunene i kategorier i forhold til typen næringsliv:

1. Industri
2. Teknologiske tjenester
3. Hotell og restaurant (turisme)
4. Handel
5. Besøksnæringer (handel+turist+kultur og sport)
6. Fiske/havbruk
7. Landbruk

I tillegg opererer vi med en åttende kategori for kommuner som er typiske **bostedskommuner**, dvs. kommuner med høy netto utpendling. Dette er kommuner med lav egendekning av arbeidsplasser med som leverer arbeidskraft til (relativt) nærliggende eller omkringliggende region/-er og kommune/-r

8. Utpendlingskommuner

Som indikator for sorteringen har vi bruk antall arbeidsplasser i kommunene *som andel av samlet befolkning*. Et alternativ er å bruke andel av arbeidsplasser, alternativt andel av arbeidsplasser i privat sektor. Dette alternativet har den svakheten av kommuner med svært få arbeidsplasser f eks Rælingen eller Siljan ville kunne blitt kategorisert som industrikommuner selv om de numerisk har svært få industriarbeidsplasser.

Helt til venstre i rangeringene (figurene) er det satt inn en 0 eller et 1-tall. Dette angir om kommunene er med blant kommuner som har mottatt støtte fra KRD til sine næringsfond. 0 betyr at kommunen ikke står på denne lista, 1 betyr at de mottar slik støtte. Dette gir oss anledning til å skaffe oss et bilde av om det er noe mønster mellom mottak av slik distriktpolitisk støtte og rangering.

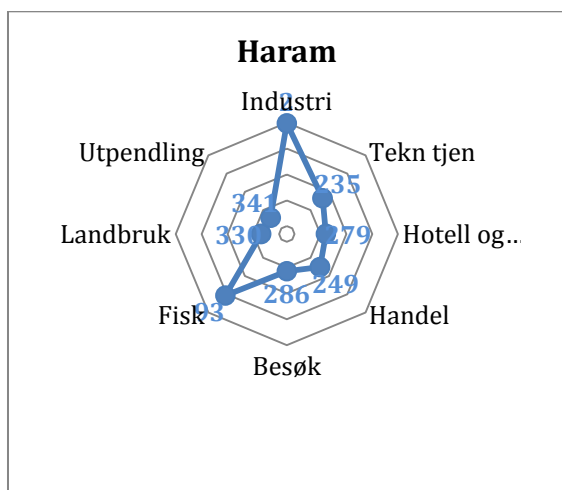
## Industrikommuner

De 40 kommunene med høyest andel industriarbeidsplasser i forhold til befolkning er vist i figuren til høyre.

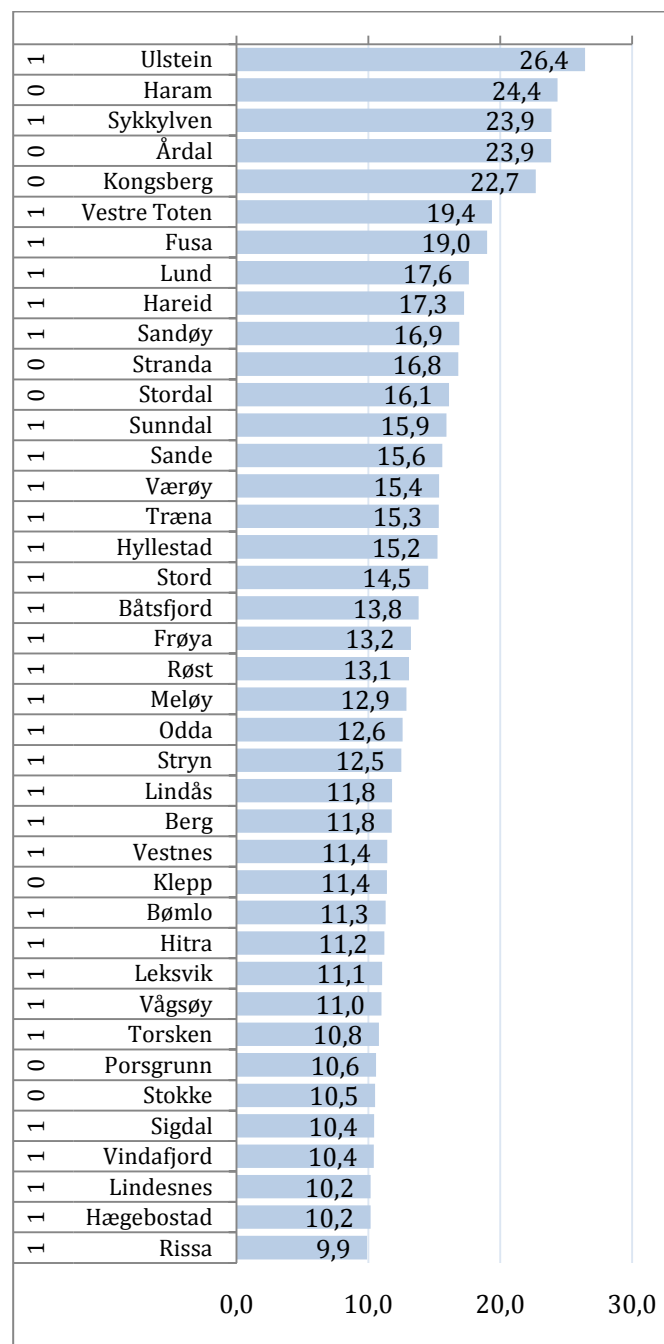
For hver enkelt kommune kan vi lage et radardiagram som viser kommunens rangerings blant landets 430 kommuner, for sysselsettingsandelen i ulike næringer, og for utpendling. Kommunen er scoret relativt sett best, dess lenger ut i radaren som linjen strekker seg.

Anvendt på Haram ser vi at kommunen foruten mye industri, også har mye fisk/havbruk, der andelen plasserer dem som nr 93 av landets 430 kommuner. Haram er litt under middels for teknologiske tjenester, turisme, handel og besøk, og har lite landbruk og liten pendling ut av kommunen sammenliknet med øvrige kommuner, dog ikke Haram.

Vi ser at de fleste industrikommuner mottar næringsfondsmidler.



Figur 9: Rangeringsnummer for arbeidsplasseandelen fra 1= høyest andel til 430= lavest andel.



Figur 10: Kommuner med høyest andel industriarbeidsplasser i forhold til befolkning.



## Teknologiske tjenester

De 40 kommunene med høyest andel arbeidsplasser i teknologiske tjenester er vist i figuren.

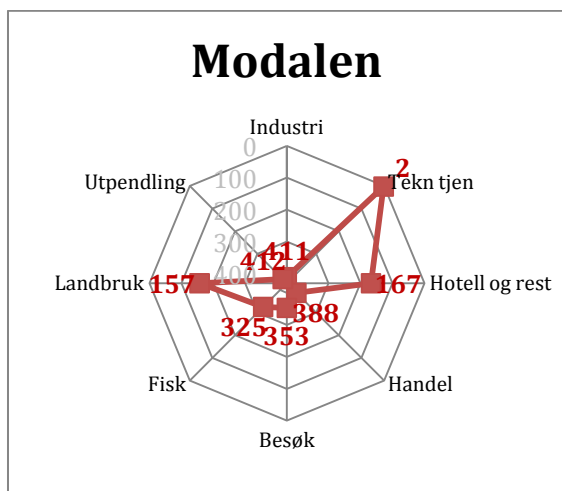
Bærum hadde høyest andel, men er ikke med på listen over næringsfondkommuner.

Modalen på andreplass har næringsfond.

Modalen har foruten mye teknologiske tjenester, også over middels med landbruk og turisme. I andre næringer er det få arbeidsplasser i Modalen.

Modalen er en av de miste kommunene i landet med 344 innbyggere!

Det er ikke noe entydig mønster med hensyn til mottak av næringsfondstøtte blant kommunene med høy andel teknologiske tjenester.



Figur 11: Rangeringsnummer for arbeidsplassenes andel fra 1= høyest andel til 430= lavest andel.

0	Bærum	13,8
1	Modalen	13,4
0	Sola	8,7
0	Oslo	5,9
0	Trondheim	5,5
0	Oppegård	4,7
1	Stavanger	4,1
0	Asker	4,1
0	Porsgrunn	3,7
0	Sandnes	3,6
1	Lund	3,6
1	Bergen	3,4
1	Austrheim	3,4
1	Fitjar	3,3
0	Tønsberg	3,2
1	Fjell	2,9
0	Årdal	2,8
1	Røyrvik	2,8
0	Kristiansand	2,6
1	Kristiansund	2,6
0	Skedsmo	2,6
1	Ringerike	2,6
0	Lillehammer	2,6
1	Vikna	2,5
1	Gjøvik	2,5
0	Grimstad	2,5
1	Vindafjord	2,5
0	Ålesund	2,4
1	Sandefjord	2,4
1	Tromsø	2,3
0	Drammen	2,2
0	Hamar	2,2
0	Halden	2,1
1	Kongsberg	2,1
1	Fjaler	2,1
1	Bodø	2,1
1	Flora	2,1
0	Ås	2,1
1	Austevoll	2,0
1	Gol	2,0

Figur 12: Kommuner med høyest andel arbeidsplasser i teknologiske tjenester i forhold til befolkning.

## Hotell og restaurant

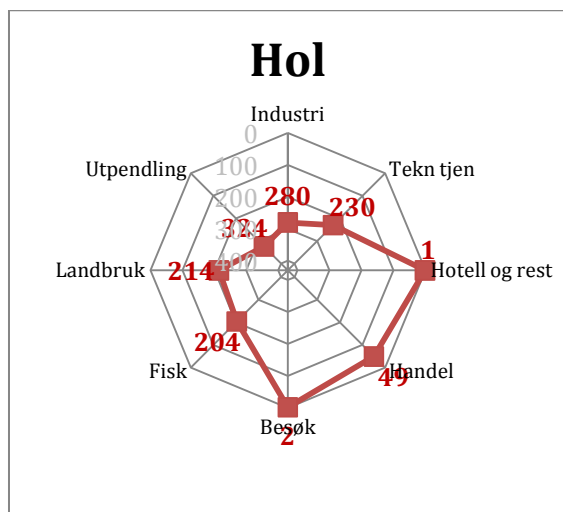
De 40 kommunene med høyest andel arbeidsplasser i hotell og restaurant er vist i figur 14.

Hol har en svært høy andel hotell og restaurantnæringer, målt i sysselsettingsgrad. Der er også med på listen over næringsfondkommuner.

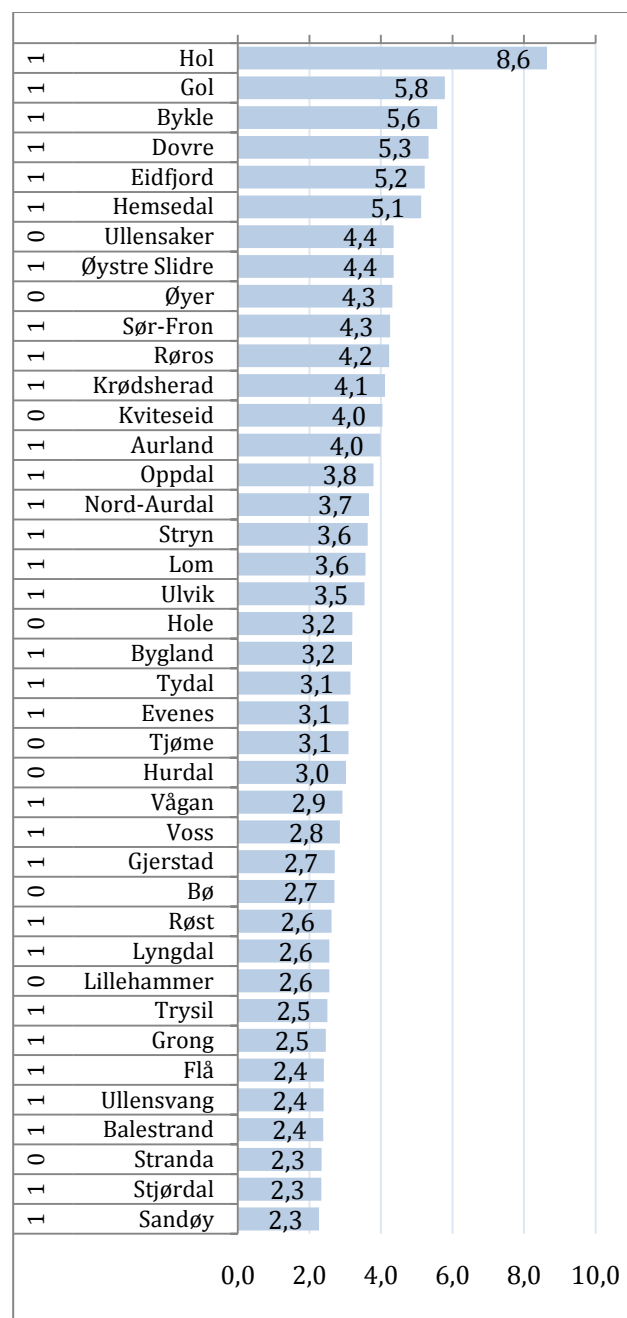
Hol har også mye handel, og er en utpreget besøkskommune med sin andre plass.

Andre bransjer er det lite av i Hol. Merk at rangeringsnummer for fisk er 204, men at dette betyr i praksis at det ikke er arbeidsplasser i fisk/havbruk, selv om rangeringsnummeret er bedre enn middels fordi det er så mange andre kommuner som heller ikke har noe sysselsetting knyttet til fisk.

De seks øverste kommunene mottar støtte til kommunale næringsfond.



Figur 13: Rangeringsnummer for arbeidsplassenes andel fra 1= høyest andel til 430= lavest andel.



Figur 14: Kommuner med høyest andel arbeidsplasser i hotell og restaurant i forhold til befolkning.

## Handel

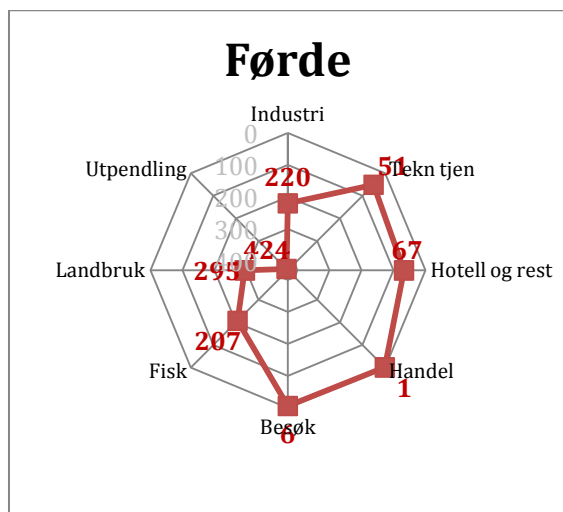
De 40 kommunene med høyest andel arbeidsplasser i handel er vist i figur 16.

Førde hadde høyest andel, og er med på listen over næringsfondkommuner.

Førde har også mye hotell og restaurant, og er nummer 6 av besøkskommunene. Førde har også mye teknologiske tjenester og middels mye industri

Førde er nummer 424 for utpendling, som betyr at kommunene er nummer 6 når det gjelder netto innpendling. Det er dermed mange arbeidsplasser i Førde i forhold til folketallet, og dermed kan Førde ligge høyt i flere bransjer.

De åtte øverste kommunene i listen, med unntak av Seljord kommune, mottar støtte til kommunalt næringsfond.



Figur 15: Rangeringsnummer for arbeidsplassenes andel fra 1= høyest andel til 430= lavest andel.

1	Førde	11,6
1	Nord-Aurdal	11,4
1	Gol	10,9
0	Seljord	9,2
1	Haugesund	9,2
1	Tynset	9,0
1	Sortland	8,5
1	Lyngdal	8,4
0	Ullensaker	8,3
0	Rygge	8,3
0	Lørenskog	8,3
0	Tønsberg	8,3
0	Skedsmo	8,1
1	Namsos	8,1
1	Ålesund	8,0
1	Lenvik	7,9
1	Molde	7,9
0	Lier	7,8
1	Sel	7,8
1	Røros	7,7
0	Bø i Tel.	7,6
0	Sandnes	7,5
0	Lillehammer	7,5
0	Ski	7,4
1	Gjøvik	7,3
1	Orkdal	7,3
0	Hamar	7,3
1	Nes	7,2
0	Sogndal	7,1
1	Evje og Hornnes	7,1
1	Dovre	7,1
1	Porsanger	6,9
1	Eidsberg	6,8
0	Kristiansand	6,8
1	Oppdal	6,7
0	Arendal	6,7
1	Nord-Fron	6,7
1	Ulstein	6,6
1	Elverum	6,6
1	Vadsø	6,5

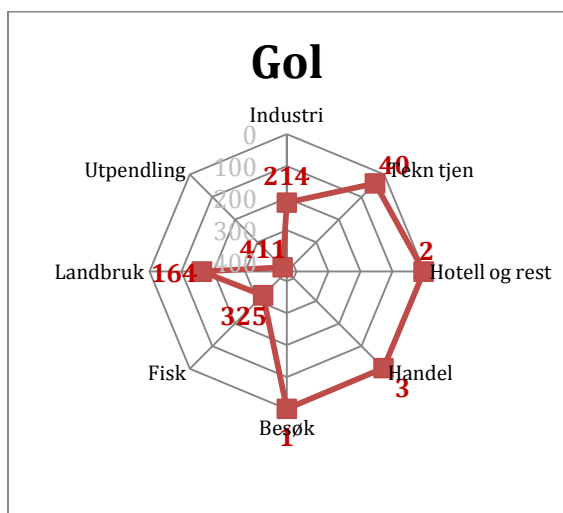
Figur 16: Kommuner med høyest andel arbeidsplasser i hotell og restaurant i forhold til befolkning.

## Besøk

Besøkskommuner er en kategori hvor vi har slått sammen effekten av flere næringer; handel, kultur, overnatting og servering.

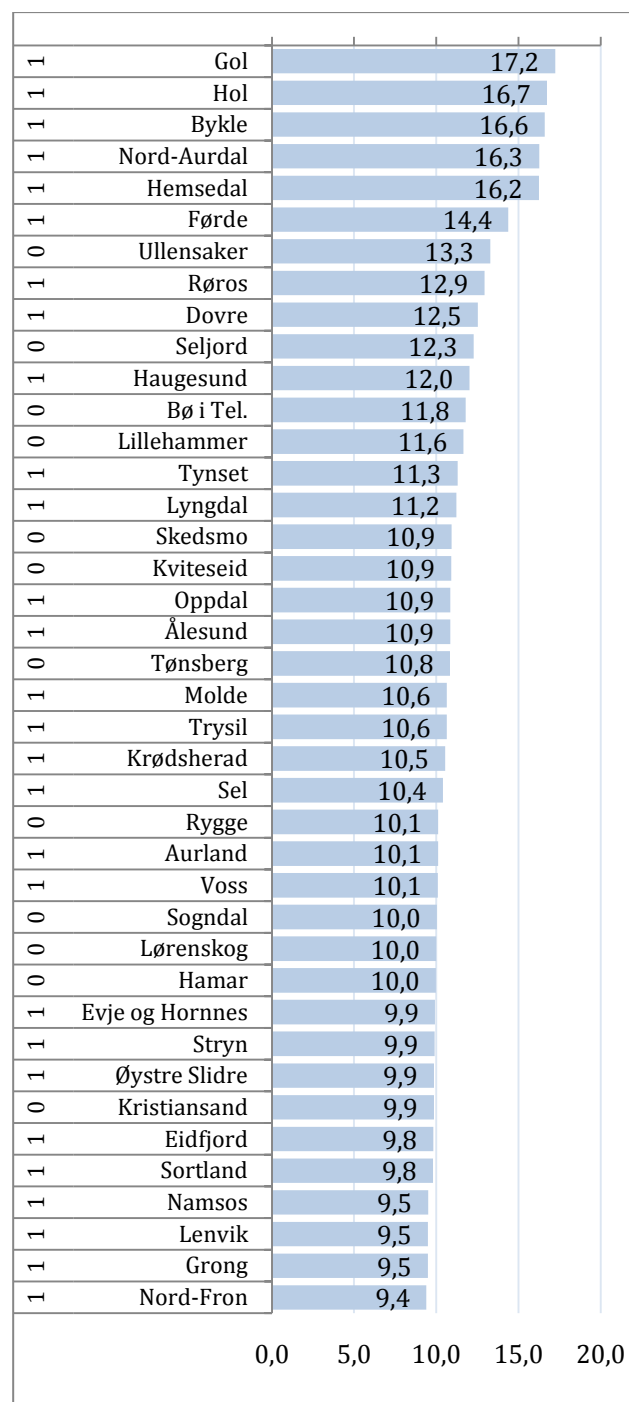
Vi forutsetter at om en ser befolkningen samlet, handler de omtrent like mye forbruksvarer og spiser omtrent like mye på restaurant m.v. Det er naturligvis lokale variasjoner men disse blir relativt små når mat tar et landsgjennomsnitt. Høyere sysselsetting i disse næringene samlet sett på et sted, er dermed en indikator på besøk – importert kjøpekraft.

Gol hadde høyest andel sysselsetting av landets kommuner og er samtidig med på listen over næringsfondskommuner. Gol har både mye hotell og restaurant som er turistnæringer, og samtidig mye handel som viser at kommunene er et regionalt handels-senter. Gol er nummer 3 av alle kommunene for konsentrasjon av handel, og nummer 2 for hotell og restaurant. Gol har samtidig middels av industri og ganske mye teknologiske tjenester. Det er også over middels andel med landbruk. Gol er en kommune med mye næringsliv og netto innpendling.



Figur 17: Rangeringsnummer for arbeidsplassenes andel fra 1= høyest andel til 430= lavest andel.

7 av de 10 øverste kommunene på listen er næringsfondsmottakere.



Figur 18: Kommuner med høyest andel arbeidsplasser i hotell og restaurant i forhold til befolkning.

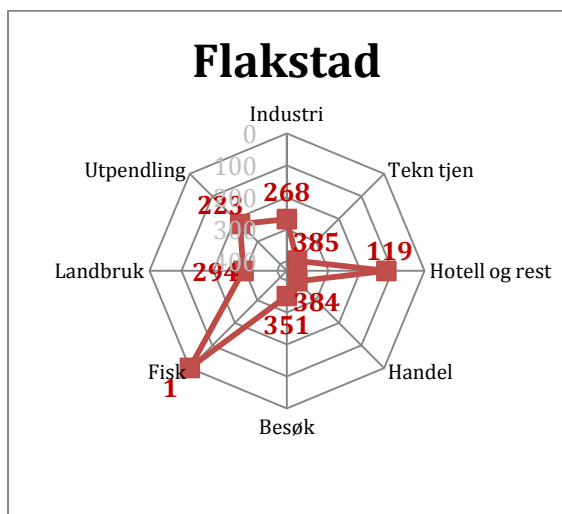
## Fiske og oppdrett

De 40 kommunene med høyest andel arbeidsplasser i fiske og oppdrett er vist i figur 20 til høyre.

Flakstad hadde høyest andel, og er med på listen over næringsfondkommuner.

Flakstad har også en del arbeidsplasser i hotell og restaurant, hvor kommunen er nummer 119. Ellers er det også noe industri, der Flakstad er nummer 268 av 430 kommuner.

Vi merker oss at alle kommunene på listen mottar støtte til kommunalt næringsfond.



Figur 19: Rangeringsnummer for arbeidsplassenes andel fra 1= høyest andel til 430= lavest andel.

1	Flakstad	13,3
1	Moskenes	11,6
1	Torsken	11,2
1	Røst	10,8
1	Austevoll	9,6
1	Skjervøy	9,3
1	Solund	9,2
1	Værøy	9,1
1	Måsøy	8,9
1	Frøya	8,7
1	Træna	8,6
1	Lurøy	8,4
1	Berlevåg	7,8
1	Øksnes	7,7
1	Steigen	7,3
1	Roan	6,8
1	Hasvik	6,6
1	Snillfjord	6,6
1	Tranøy	6,5
1	Karlsøy	6,4
1	Berg	6,3
1	Lebesby	6,2
1	Smøla	6,2
1	Loppa	6,1
1	Leka	6,1
1	Gildeskål	6,0
1	Rødøy	6,0
1	Herøy	5,9
1	Gamvik	5,6
1	Båtsfjord	5,5
1	Vikna	5,3
1	Kvænangen	5,2
1	Herøy	5,0
1	Halsa	4,7
1	Selje	4,6
1	Vevelstad	4,3
1	Midsund	4,3
1	Bokn	4,2
1	Bø	4,2
1	Nordkapp	4,1

Figur 20: Kommuner med høyest andel arbeidsplasser i hotell og restaurant i forhold til befolkning.

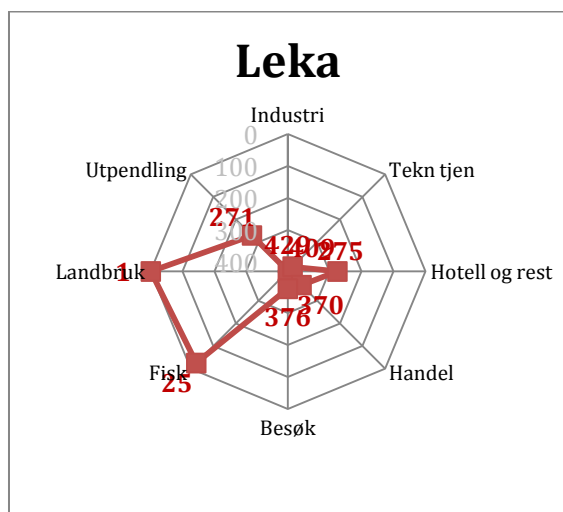
## Landbruk

De 40 kommunene med høyest andel arbeidsplasser i Landbruk er vist i figur 22.

Leka hadde høyest andel, og er med på listen over næringsfondkommuner.

Leka er også en fiskerikommune. Ellers har Leka ganske lite av andre bransjer.

Med kun ett unntak for Hjartdal kommune i Telemark, mottar alle kommunene på listen støtte til kommunalt næringsfond.



Figur 21: Rangeringsnummer for arbeidsplassenes andel fra 1= høyest andel til 430= lavest andel.

1	Leka	11,6
1	Finnøy	9,5
1	Lierne	9,3
1	Lesja	9,3
1	Namdalseid	9,1
1	Folldal	9,0
1	Tolga	8,9
1	Guovdageaidnu-Kaut	8,4
1	Snåsa	8,2
1	Bjerkreim	8,1
1	Hattfjelldal	8,1
1	Frosta	7,9
0	Rennebu	7,9
1	Skjåk	7,7
1	Høylandet	7,7
1	Beiarn	7,5
1	Sømna	7,2
1	Tydal	7,1
1	Røyrvik	7,1
1	Vang	7,0
1	Vevelstad	6,7
1	Os	6,6
1	Fosnes	6,6
1	Vega	6,4
1	Rendalen	6,4
1	Alvdal	6,2
1	Midtre Gauldal	6,1
1	Snillfjord	6,1
1	Vestre Slidre	6,1
1	Mosvik	5,9
1	Etnedal	5,8
1	Agdenes	5,8
1	Roan	5,8
1	Lom	5,6
1	Rindal	5,6
1	Dovre	5,6
1	Ullensvang	5,6
1	Dønna	5,5
0	Hjartdal	5,5
1	Steigen	5,3

0,0 2,0 4,0 6,0 8,0 10,0 12,0

Figur 22: Kommuner med høyest andel arbeidsplasser i hotell og restaurant i forhold til befolkning.

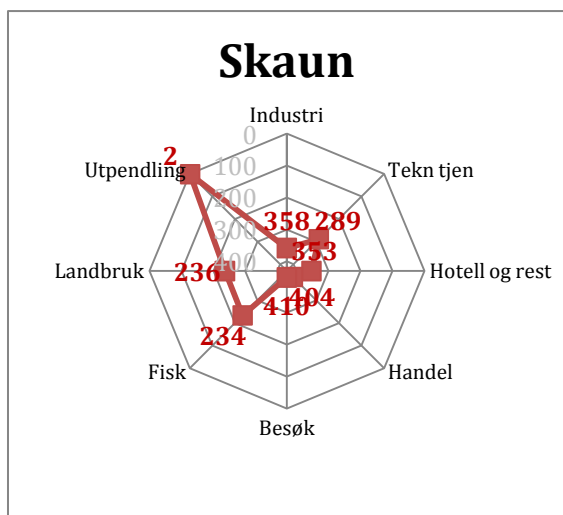
## Bostedskommuner

**Netto utpendling** er et godt mål for identifikasjon på ”typiske bostedskommuner”. Alle kommuner som har svært stor utpendling er stort sett næringsfattige kommuner.

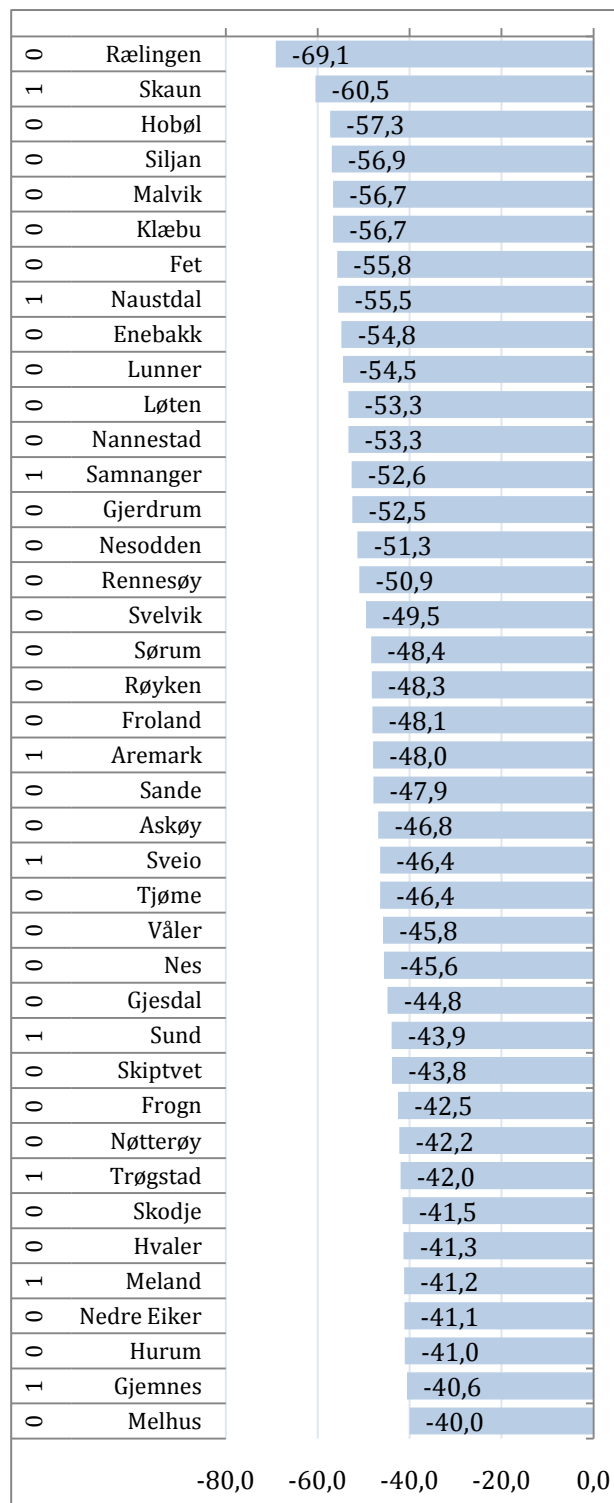
De 40 kommunene med høyest netto utpendling er vist i figuren til høyre.

Mange av kommunene på lista er kommuner som er sentralt beliggende, og som er lokalisert nært en stor by. Dette er typiske bostedskommuner, hvor sysselsettingen i stor grad består av pendling inn til byen.

Kun 9 av de 40 kommunene på listen mottar støtte til kommunalt næringsfond. En av dem er Skaun. Profilen til kommunen viser at kommunene er relativt svak av i alle bransjer.



Figur 23: Rangeringsnummer for arbeidsplassenes andel fra 1= høyest andel til 430= lavest andel.



Figur 24: Kommuner med høyest utpendling i forhold til samlet sysselsetting.





## 6. Avslutning

I tråd med det analytiske kunnskapsgrunnlaget som vi hittil har gjort rede for, kombinert med det kunnskapsgrunnlaget vi i forrige kapittel gjorde rede for med referanse til en rekke norske og nordiske studier, er det nå naturlig å avslutte med å kommentere nærmere de forsknings-spørsmålene som er lagt til grunn for arbeidet.

1. Hvilke næringsmessige og samfunnsmessige behov skal tilskudd fra kommunale og regionale næringsfond imøtekomme?

Spørsmålet er fylldig kommentert i kapittel 1 og 2. De distriktpolitiske hensynene er overordnet, og det later til å være gjennom verdiskapning at målet om bosetning i hele landet skal nås. Både Steinar Johansen i NIBR notat 2008:110 (se side 16 i notatet her) og vi selv, i kapitlet om hvorfor steder vokser, har problematisert denne sammenhengen. Den bør etter vår vurdering behandles nærmere i en evaluering av ordningen med distriktpolitiske næringsfond.

2. Hvordan varierer næringsmessige og samfunnsmessige forhold mellom kommuner i ulike deler av landet?

Spørsmålet må etter hva vi har beskrevet i dette notatet og ut fra vår forståelse av målhierarkiet, ses i lys av både arbeidsplassvekst og attraktivitet, slik dette er definert i vår modell. Dette gjør det mulig å operasjonalisere ”næringsmessige og samfunnsmessige forhold” som det står i målformuleringene.

Temaer kan belyses både geografisk og sorteres etter en lang rekke andre hypotesegrunngitte kommunekarakteristika (bransjestruktur, sentralitet og lignende) i en operasjonell analyse av kommunale næringsfond. Se eksempel på analyse etter næringsstruktur i neste kapittel.

Nettstedet [www.naringsnm.nho.no](http://www.naringsnm.nho.no) viser på en instruktiv måte hvordan ulike kommuner og regioner skårer på både næringsutviklingens fire indikatorer (Nærings NM) og befolkningsutvikling utenom arbeidsplassvekst (Attraktivitetsbarometeret). Kartet på side 26 her, viser også noen geografiske variasjoner som virker temmelig stabile over tid.

3. Hvordan virker forholdene i ulike typer kommuner deres muligheter for å påvirke lokal nærings- og samfunnsutvikling?

Vi har i dette notatet sett at spørsmålet kan besvares med faglig håndtering fra to perspektiver: kommunen som sted eller kommunen som organisasjon. Når det gjelder kommunen som sted, har vi sett i våre analyser at størrelse, sentralitet og landsdel er av betydning. Arbeidsmarkedsintegrasjon er viktig ut fra en påvisning av at betydningen av gode pendlingsmuligheter er en vekstindikator for steders bosetting.

Stedets næringsstruktur er en faktor fordi noen bransjer er mer påvirkelige lokalt enn andre næringer. Det er naturlig å tro at det vi kaller basisnæringer i vår pyramidemodell er langt

mindre lokalt påvirkelige enn for eksempel handel og besøk. I siste kapittel av dette notatet viser vi at det likevel er kommuner med typiske basisnæringer som i stor grad mottar næringsfondstøtte. Kjernen i det rådende politiske regimet med å tildele støtte til lokal næringsutvikling, uten særlig strenge krav til midlens mandat, er en tanke om at regional utvikling i hovedsak bør være basert på lokale initiativ og lokalt baserte og utviklede ressurser og kapital. Roald Sand m fl. viser i rapporten om langtidseffekter av omstillingsprogram (Sand m.fl. 2010) at ideene om slik egenbasert vekst var den resepten som Industristedutvalget foreslo allerede i 1983 og som siden har dominert i strategier for regional utvikling i Norge. ”Endringen fra en eksogen til en endogen orientering i næringspolitikken innebærer at det sentrale aspektet ved regional utvikling ikke lenger er evnen til å tiltrekke seg bedrifter eller støtte utenfra, men kapasiteten til å endre og omstille egen næringsstruktur.” (Ibid s. 5) Dette innebærer at nøkkелеlementet i de endogene perspektivene er kvaliteten ved nettverkskoplinger, hvilket i sin tur tilsier at det endogene regimet har økt behovet for regional tilrettelegging for næringslivsutvikling. (Ibid. s 6)

Når det gjelder kommunen som organisasjon, kan man stille spørsmål ved om deres måte å organisere sitt næringspolitiske arbeid på, har konsekvenser for hvilken effekt de får av fondsmidlene. På dette området finnes det delvis motsetningsfylte hypoteser. På den ene siden hevdes det at entreprenørielle kommunale organisasjonsformer virker bedre for næringsutvikling enn forvaltningsmessige (Rønning 2009). På den annen side kan det hevdes at det ikke er organisasjonsformen, men arbeidsmåten som avgjør suksess i kommunalt utviklingsarbeid (ibid. og Aarseth og Nyseth 2007) hevder at de har funnet spor av at den rollen kommunene inntar i sitt næringspolitiske arbeid, kan være vel så viktig påvirkningsfaktor for effekten av næringspolitikken på stedet, som mer strukturelle forhold. De peker likevel på at det er samspillet av faktorer som i sum er den viktigste variabelen. Nå kan det innvendes at samspill av faktorer neppe kan sies å være en variabel i vitenskapelig forstand. Man havner raskt inn i en resonnementsrundkjøring dersom man søker etter faktorer med forklaringskraft for kommunalt næringsarbeid, for så å ende opp med en ”konklusjon” om at det er mange faktorer som i en uklar sammenheng påvirker dette i sum.

#### 4. Hvilken rolle spiller kommunale og regionale næringsfond i lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid?

Rollespørsmålet er kommentert en rekke steder gjennom dette notatet. Ikke mange vitenskapelige arbeidere har viet forholdet mellom næringsutvikling og (kommunal) rolle noe systematisk analyse. Det kommer sannsynligvis av at to ting. For det første knytter studier av roller seg til sosiologisk fagtradisjon som sjeldent inngår i sosialøkonomiske eller statsvitenskapelige studier av kommunesektoren. Det andre er at rollestudier er metodisk krevende ved at de ofte forutsetter studie av handlinger, ikke av dokumenter eller tall. Å spørre respondenter om hvordan de handler er heller ikke fullgodt, vi tror og mener ofte at vi handler annerledes enn vi gjør. En rolle er en sosial kategori som skapes av et visst adferdsmønster ofte utformet som respons på et sett forventninger eller egendefinerte normer knyttet til ens posisjon; for eksempel rollen som entreprenør, forvalter, tjenesteprodusent, m.v.

I vårt materiale er det Aarseth og Nyseth (2007) som i størst grad har behandlet temaet, dog bare som en av flere faktorer i letingen etter forklaringer bak innovasjoner i skandinaviske periferisamfunn.

Flere andre publikasjoner virker mer å ha ”snublet” over temaet i sine kartlegginger og evalueringer. Vi har kommentert dette under hvert enkelt avsnitt i kapittel 3.

Det overordnede inntrykket fra kunnskapsgjennomgangen er med andre ord at det foreligger lite kvalifisert kunnskap med vitenskapelig holdbarhet om lokalt næringsutviklingsarbeid generelt. Når det gjelder den rolle, betydning eller effekten som tilgjengeligheten av statlig finansierte næringsutviklingsmidler har i definerte kommuner, er kunnskapen enda mindre.



# Referanser

- Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2002) Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge. Samlaget
- Aarsæther, Nils og Torill Nyseth (2007) Innovasjonsprosesser i den nordiske periferi. Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 1, 2007.
- Amin, Ash (1999): An Institutionalist Perspective on Regional Economic Development. International Journal of Urban and Regional Research, vol. 23 s. 365-78.
- Aurvåg, Arild Farsund og Einar Leknes (2005), Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser. RF-rapport 2005/058
- Bukve, Oddbjørn (1994): Lokal utviklingspolitikk? Kommunen som næringspolitisk aktør. Oslo: Samlaget.
- Bukve, Oddbjørn (1995) Teoriar om lokal økonomisk utvikling. Eit oversyn. Vestlandsforskning 7/95
- Bukve, Oddbjørn (2001): Lokale utviklingsnettverk – Ein komparativ analyse av næringsutvikling i åtte kommunar. Rapport nr. 76 Institutt for Administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB.
- Econ og Nordlandsforskning (usignert) (2007) Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling. Rapport R-2007-030
- Furre, Harald og Bjørn Brastad (2011) Hvordan kan en måle resultater og effekter av kommunale- og regionale næringsfond. Forprosjektrapport. Oxford Research
- Furre, Harald (2005) Skandinaviske ”best cases” i kommunalt næringsarbeid. Kortversjon. Oxford Research.
- Johansen, Steinar (2008) Virkemidler i distriktspolitikken. NIBR notat 110
- Knudsen, Jon P., Bjørn Moen, Lars Olof Persson, Sigrid Skålnes og Jon Moxnes Steineke (2005) En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapes funksjon i den sammenheng. Nordregio Working Paper 2005:1
- Kobro, Lars U. (2011) Stedsinnovasjon Nytte eller smykke? - Et begrep på leting etter innhold. TF-notat nr. 10/2011
- Køhn, Espen, Gro Marit Grimsrud og Svein Erik Hagen (2006) Kartlegging av kommunale næringsfond. Østlandsforskning Rapport 04/06
- Leknes, Einar og Arild Farsund (2007) Perspektivutredninger for næringsutvikling i Stavanger-regionen. IRIS, Arbeidsnotat 2007/019
- NOU 2011:13. Kompetansearbeidsplasser – drivkraft i hele landet

Møller Geir, Nils Aarsæther og P. Arbo (1996): "Kommunale næringsfond - evaluering 1996", NORUT Samfunnsforskning, rapport SF 06/96.

Rønning, Lars (2009) Nyskapende praksis i kommunal næringsutvikling. Teori og praksis i kjølvannet av "Kommuneprosjektet". Nordlandsforskning arbeidsnotat 1006/2009

Sand, Roald, Markus Steen, Espen Carlsson og Sverre Konrad Nilsen. (2010) Langtidseffekter av omstillingsprogram. Trønderlag Forskning og Utvikling AS

St.meld. nr. 25 (2008–2009) Lokal vekstkraft og framtidstru.

Statsbudsjettet 2010. [www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2010](http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2010)

NHO. (2010) Nærings NM og Attraktivitetsbarometeret 2009, Utarbeidet av Knut Vareide, Telemarksforskning.

