

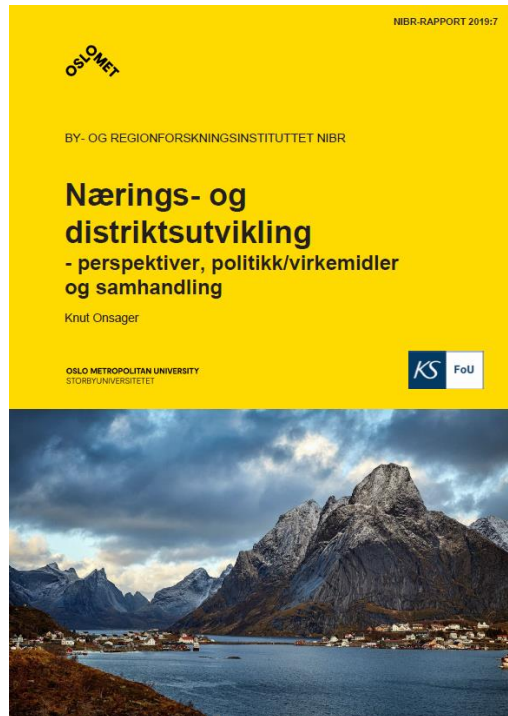
KS frokostmøte om
«Distrikts- og næringsutvikling»
15.november 2019

- Nærings- og distriktsutvikling
- perspektiver, politikk/virkemidler
og samhandling

Knut Onsager
Forsker NIBR
/OsloMet

NIBR-rapportens problemstillinger:

1. Hva kjennetegner *utviklingstrekk og utfordringene i Distrikts-Norge*?
2. Hvilke *faglige perspektiver på for nærings- og distriktsutvikling og –strategier har særlig relevans*?
3. Hva kjennetegner *politikk, virkemidler og styringssystemer på feltet*?
4. Hva *hemmer og fremmer kommuneregionalt samhandling om samfunns- og næringsutviklingen i distriktene*?
5. Hvordan *styrke samfunns- og næringsutviklingen i distriktene framover*?

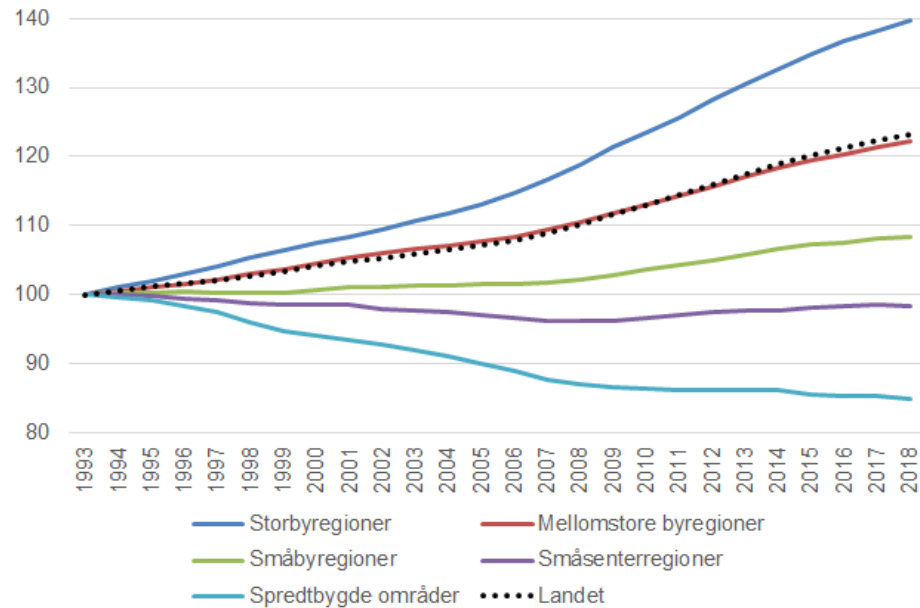


Forord.....	1
Sammendrag.....	4
Summary.....	9
1 Innledning.....	15
1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....	15
1.2 Begreper og avgrensninger.....	15
1.3 Metode og data.....	18
2 Generelle utviklingstrekk i Distrikts-Norge.....	19
3 Perspektiver og begreper.....	30
3.1 Perspektiver på lokal/regional næringsutvikling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

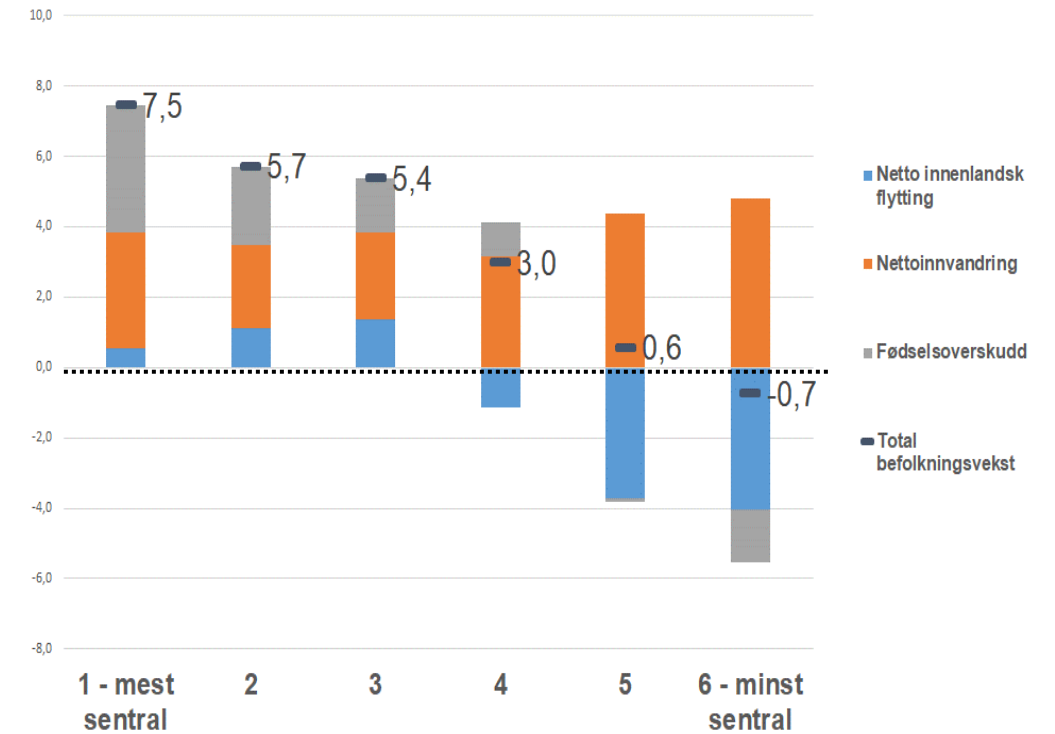
1. Noen egenskaper, utviklingstrekk og utsikter for Distrikts-Norge

Befolkningsutviklingen etter sentralitet 1993-2018

(Prosentpoeng endring fra 1993=100)



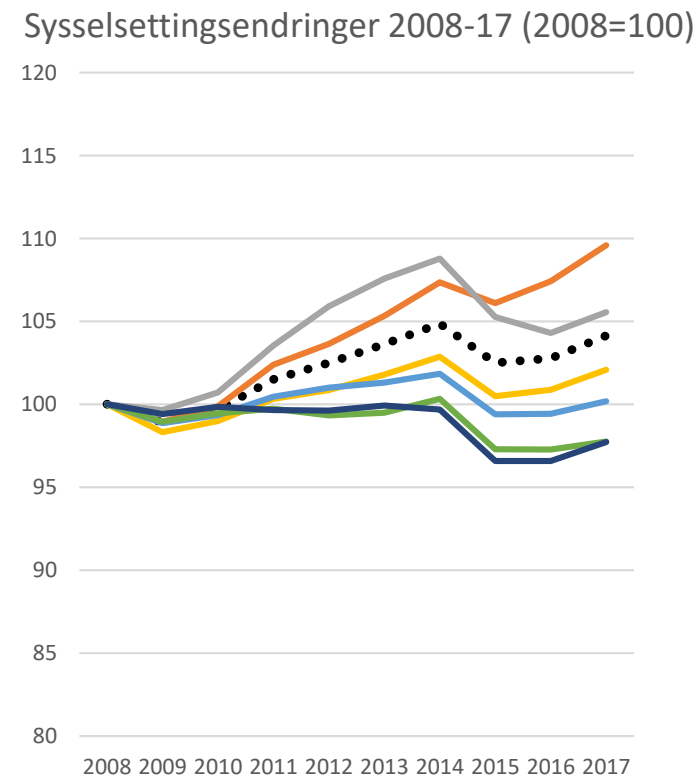
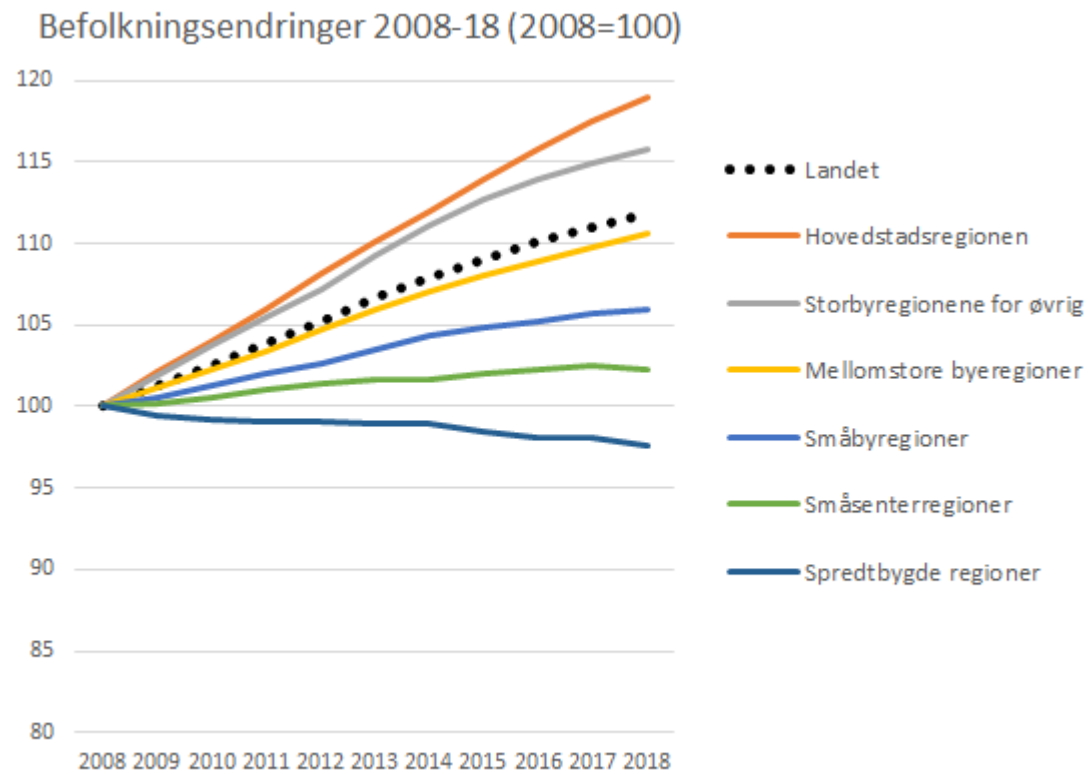
Befolkningsutviklingen og endringskomponenter etter sentralitet, 2013-2018.



Datakilde: SSB

Befolknings- og sysselsettingsendringer 2008-2018.

Datakilde: SSB



Status og noen utsikter:

1. Distrikts-Norge – stort mangfold

- Fellestrekk: kommuner med geografiske og strukturelle (vekst-) ulemper vs. større byregioner og sentrale strøk
- Ulikheter: kommuner med ulik størrelse/rel.sentralitet, næringspes., utvikling og utfordringer
 - ...eks. noen distrikter mangler folk, arbeidskraft og kompetanse til å sikre aktivitetsnivå og verdiskaping, andre distrikter mangler nok arbeidsplasser /attraktive nok jobber for å opprettholde folketall og utnytte verdiskapingspotensialer.

2. Generelle endringer og utsikter

- Fra vekst i folketall og sysselsetting i hele Distrikts-Norge 2005-15, til
 - Demografisk utfordringer: aldrende befolkning, færre unge voksne/barn og (antakelig) lavere innvandring
 - Svakere vekstimpulser fra olje/gass....og offentlig sektor
 - Økt verdiskaping i ressursbaserte næringer (marin, maritim, reiseliv, energi etc.) : demografi, ny teknologi, sektorpolitikk og bærekraftshensyn (miljø, sosialt, økonomisk) vil påvirke sysselsettingen i distriktene – og hvor den kommer

2. Perspektiver - på nærings- og distriktsutvikling og strategier:

- 1) Bedriftsutvikling og entreprenørskap
- 2) Lokaliseringsfaktorer og –fortrinn (for ulike næringer og regioner)
- 3) Eksportledet vekst og økonomiske ringvirkninger (basis- og avledete næringer)
- 4) Kunnskaps- og innovasjonsdrevet vekst i agglomerasjoner, klynger, nettverk og innovasjonssystemer
- 5) Attraktivitetsfaktorer og utviklingskultur (bosetting-næring)
- 6) Bærekraftig samfunns- og næringsutvikling (samfunn-næring)

1) Bedriftsetableringer og –utvikling

- Klassisk teori om enkeltbedrifter som rasjonelle aktør
 - fokus på faktorkostnader, kostnadsminimalisering og/eller profittmaksimering,
- Entreprenørskapsteori : aktører som ved kreative koplinger av ressurser skaper ny aktivitet som kan utfordre det bestående
 - Bedrifts- vs. samfunnsentreprenørskap

Virksomhets karakter	Organisering	
	Etablering av ny virksomhet	Utvikling i en bestående virksomhet
Innovasjon	ENTREPRENØRSKAP	INTRAPRENØRSKAP
Imitasjon	IMITATIV ETABLERING	IMITATIV EKSPANSJON

- Ressursorientert foretaksteori
 - fokus på bedrifters kapabiliteter for innovasjon
 - interne ressurser og evne til å utnytte ekstern ressurser og nettverk

Kilde: Spilling red. (1998)

-Nettverksteori

2) Lokaliseringsfaktorer og fortrinn

1. Klassisk teori med fokus på *bedrifter som rasjonelle aktører* som «velger» lokaliseringssted - til nyere perspektiver som vektlegger flere typer motiver/prosesser bak bedrifters lokalisering.

2. *Lokaliseringsfaktorer og -krav* for ulike næringer (klassisk teori);

- Landbruket - naturgrunnlaget og transportavstand til markedet/byen etc.
- Industrien - faktorkostnader (råvarer, transport, arbeidskraft, tomtekostnader)
- Servicenæringer – kundegrunnlag/typer, økonomiske terskler og rekkevidde
 - Fint nett og desentralisert for ordinære daglige tjenester
 - Grovt nett og mer konsentrert for spesialtjenester/sjeldnere behov
 - - der også tilgang til spesialkompetanse er viktig for lokalisering

3. *Agglomerasjonsfordeler* (og -ulemper)

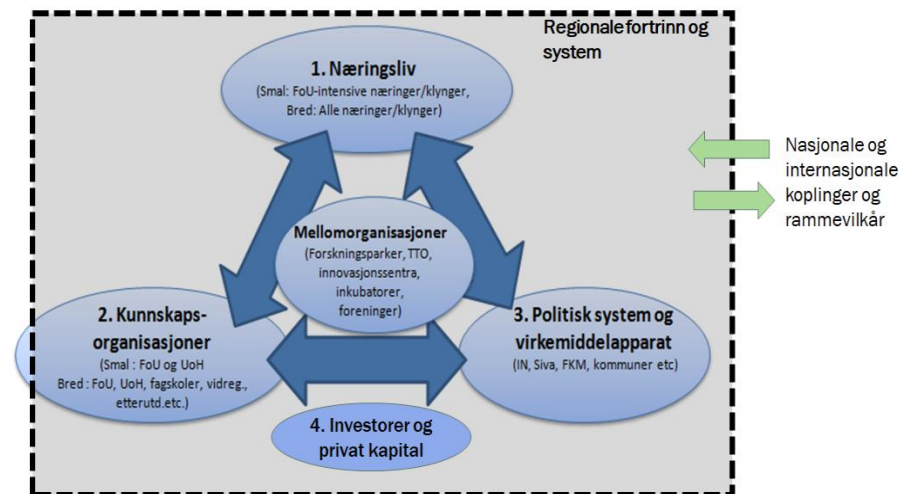
- Generelle vs. spesifikke samlokaliseringsfordeler
 - Red. transaksjonskostnader, kunnskapseksternaliteter etc.
- Ulemper ved konsentrasjon (tomte-, kø- og arbeidskraftkostnader etc.)
- Dekonsentrasjonsfordeler (utnytte spredte ressurser, fysiske strukturer/bosetting, miljøkvaliteter etc.)

3) Eksportledet vekst og regionale ringvirkninger

- Næringer med eksport ut av egen region (basisnæringer) gir ringvirkninger til avleda næringer og sektorer i regioner.
- Skiller ofte mellom basisnæringer (primær, industri, statlig sektor etc.), besøksnæringer (reiseliv, handel etc.) og regionale næringer (bygg/anlegg, forretningstjenester etc.) og lokale tjenester (barnehage, skole, eldreomsorg etc.). Besøksnæringer og regionale næringer har fått økt oppmerksomhet som strategiske satsingsområder for flere arbeidsplasser i mange kommuner/regioner de senere årene.
- Perspektivet får fram trekk ved næringsstrukturene og -utviklingstrekk, men sier mindre om kunnskaps- og innovasjonskoplinger mellom bedrifter i verdikjeder, klynger og miljøer.

4) Agglomerasjoner, klynger, nettverk og innovasjonssystemer

- *Kunnskap* som ressurs og *innovasjon* som prosess er avgjørende for konkurranseevne og verdiskaping i høykostland i en globalisert økonomi.
- Innovasjon avhengig av læring og kunnskapsdeling mellom mange aktører, og forsterkes innenfor miljøer/systemer som:
 - *Næringsmiljøer* der mange bedrifter er samlokaliserte i felles bo-, arbeids- og serviceregioner (agglomerasjoner)
 - *Klynger* (funksjonelle og/eller geografiske) av bedrifter i samme/relaterte bransjer og verdikjedesystemer
 - *Nettverk* av bedrifter der informasjon og kunnskap deles (ulike geografiske nivå)
 - Velfungerende *regionale innovasjonssystemer* som fremmer læring og kunnskapsflyt mellom aktører i næringsliv, kunnskapsmiljø, innovasjonsselskap og virkemiddelapparat ...



Regional næringsutvikling og innovasjonsrelaterte strategier

Tre ulike hovedspor :

1. Kompetanseutvikling og fornyelse i etablerte foretak, næringer og klynger (path extension).
 2. Fornyelse gjennom forgreining, nye nisjer og næringer med basis i regionale fortrinn (relatert diversifisering) (path renewal)
 3. Utvikling av nye næringer på nytt grunnlag, uten spes.relasjoner til etablert miljø (path creation).
- *Diversitet og relatert variasjon* i et område øker muligheter for nye kombinasjoner som grunnlag for «verdikjedeklatring», leverandørutvikling eller utvikling av nye nisjer/næringer i mellomrommene til de etablerte næringene. «Relatert diversifisering» inngår som et sentralt element i «smart spesialisering» som strategi.
 - Relatert diversifisering som strategi er ikke tilstrekkelig om man skal utvikle helt nye næringer eller muligheter innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. (Asheim et.al.2018). Dette krever mer eksperimentering med utradisjonelle kombinasjoner gjennom å kople også av urelaterte kunnskaper både internt i regionen og gjennom ekstern kunnskapsinnhenting.

5. Attraktivitet og utviklingskultur

- *Bosteds-, bedrifts- og besøksattraktivitet er viktig for befolknings- og sysselsettingsvekst i kommuner (Telemarksforskning 2013)*
- «Attraktivitet er et steds tiltrekningskraft for bosetting, bedrifter og besøkende *utover* det som kan forventes ut fra strukturelle forhold» (op.cit)... .. Attraktivitetsdimensjonene samspiller og påvirkes av følgende faktorer som:
 - 1) ameniteter (stedlige goder, tilbud, tjenester),
 - 2) bygninger og arealer,
 - 3) identitet og kultur
 - 4) omdømme.

Dette er 4 faktorene kan kommunene selv gjøre noe med.

- *Suksessfulle distriktskommuner (TF 2018) har en «stedlig kultur» som bidrar til attraktiv kommune ved at:*
 - 1) Kommunen utvikler attraktivitet i samspill med næringsliv, frivillig sektor og andre.
 - 2) Har vilje til stor innsats over lang tid for attraktivitetsforbedringer
 - 3) Høy tillit som sikrer godt samspill mellom kommunen og andre samfunnsaktører.
 - 4) Vekststimuli for næringer man har forutsetninger for, og ikke andre.
 - 5) Kommunal beredskap for flaks samt planbehandling som ikke stopper investeringer

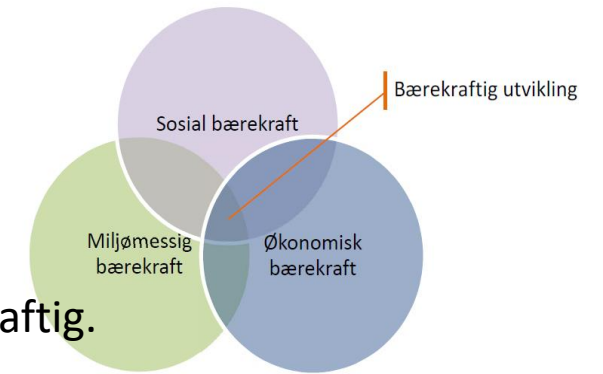
Livskraftige kystkommuner (NIBR 2013)

Fire gjensidige forsterkende suksessfaktorer lå bak den *gunstige utviklingen** i tre øykommuner i ulike landsdeler (Sandøy, Lurøy og Skjervøy) fra 2000-2013:

- 1) Tilstedeværelse av ett **attraktivt tettsted** med et høyt aktivitetsnivå og vekst i folketall og arbeidsplasser, mens kommunen ellers var preget av uttynning og nedgang. En betydelig bostedsattraktivitet for en del unge voksne med familietilknytning, men også tiltrekningskraft på en del arbeidsinnvandrere for jobb i industrien.
- 2) Et **innovativt bedrifts- og næringsmiljø** med en større og flere små bedrifter samt flere nyetableringer forankret til regionale fortrinn, og som ga (netto-) vekst av arbeidsplasser i privat sektor (sjømat, maritim, opplevelse, bygg/anlegg) – dvs. ny tilvekst i enkelte bedrifter mer enn kompenserte nedgangen i andre bedrifter/næringer.
- 3) **Solid utbygging av velferdstjenester**, som har styrket bosettingsattraktivitet og tilgangen på stabile og attraktive jobber. Sektoren rekrutterte mange kvinner, hvorav mange tidligere arbeidet i mindre stabile og/eller fysisk tunge jobber i privat sektor.
- 4) Evne til **ressursmobilisering og samhandling** mellom aktører i offentlig og privat sektor om større felles satsinger og investeringer i tiltak for økt bosteds-, nærings- og besøksattraktivitet.

* (bedre befolknings- og arbeidsplass-utvikling enn forventet ift. størrelse, sentralitet, befolknings- og næringsstrukturer 2000-13)

5. Bærekraftig samfunns- og næringsutvikling



- En bærekraftig samfunnsutvikling må være både miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig.
- FN17 og agenda 2030 skal være mål og ramme for samfunnsutvikling og planlegging – nasjonalt, regionalt og lokalt.
- Det å vurdere de tre dimensjonene hver for seg og avveie dem samlet, kan være utfordrende. Det krever gode kriterier, avveiinger og politiske beslutninger basert på kunnskap og politikk - både nasjonalt og regionalt/lokalt.
- Eks. utfordringer med å definere og vurdere kriterier for *bærekraftig næringsutvikling* – selv innenfor miljø/klima. Miljødimensjonen har ulike aspekter og delmål som ikke alltid trekker helt i samme retning (eks. vindkraft som «klimatiltak» kan være «miljøskadelig» for andre økosystemtjenester som biologisk mangfold, friluftsliv etc.).

- Klima- og miljødimensjonen representerer den store endringsimpulsen for næringsutviklingen, men også den sosiale dimensjonen har fått økt aktualitet (krav til seriøst arbeidsliv, unngå sosial dumping etc).
- Skaper ikke bare nye begrensninger, men åpner mange nye muligheter for innovasjon, næringsutvikling og jobbskaping. Næringslivet er ikke tjent med passiv tilpassing til miljøkravene når de eventuelt kommer, men å ligge i forkant av kommende krav og bruke «føre var» prinsippet ved usikkerhet, samt å bidra med nye løsninger som reduserer miljø- belastningene.
- Lokalsamfunn og regioner som ikke aktivt tilpasser seg og utnytter nye muligheter på bærekraftfeltet vil få svekket konkurransevne og attraktivitet på sikt.
- Nasjonale myndigheter burde hatt utviklet *klarere kriterier* for å vurdere bærekraft ift. næringsutvikling og nyskaping ikke bare nasjonalt, men også regionalt og lokalt. *Virkemidlene må ytterligere styrkes* (reguleringer og insentiver) for å få til en transformasjon til bærekraftig produksjon og forbruk.

En oppsummering av faktorer av betydning for lokal/regional utviklingsevne:

1) *Ressursmessige og strukturelle betingelser og utfordringer:*

- Bosettingsmønster, sentralitet og regionalt arbeidsmarked
- Ressursgrunnlaget (natur /kulturarv etc.)
- Befolkningsgrunnlag og kompetanse
- Næringsstrukturer, –miljøer og –klynger, innovasjons- og entreprenørsystemer

2) *Attraktivitetsfaktorer (absolutte og relative)*

- Befolkning og bostedskvaliteter (tjeneste-, bolig- og fritidstilbud m.m.)
- Nærings- og lokaliseringsbetingelser og tiltrekningskraft
- Besøkskvaliteter (opplevelse, reiseliv, handel)

3) *Samhandling mellom aktører for å styrke lokal/regional attraktivitet og utviklingsevne*

- Felles kunnskapsgrunnlag for strategi og samhandling
- Effektivt plan- og virkemiddelapparatet (sektor/nivå)
- Ressursmobilisering og samhandling i innovasjonssystem og lokalsamfunn

4) *Systemer tilkøplinger (kunnskaps- og innovasjonsnettverk, markeder etc.)*

Region typer og regional kontekst – av betydning for samfunns- og næringsutvikling og planlegging

1. Funksjonelle regioner (oftest på tvers av kommune- og fylkesgrenser)

1. Identitetsregioner
2. Bo- og arbeidsmarkedsregioner
3. Næringsregioner

2. Organiserte regioner

1. Statlig-administrative regioner (fylkesmann, politidistrikter etc.)
2. Politisk-administrative regioner (fylkeskommune, kommuner)
3. Samarbeidsregioner (regionråd, kommuneregioner etc)

4. Regionalt samarbeid om samfunns- og næringsutvikling mellom distriktskommuner - noen erfaringer

➤ **Forhold som letter kommuneregionalt samarbeid om samfunns- og næringsutvikling:**

- 1) Samhørighet å bygge på (eks. felles identitet, samarbeidstradisjoner, integrert arbeidsmarked).
- 2) *Felles kunnskapsgrunnlag med god forankring i kommuner, næringsliv og sivilsamfunn, og med fellesforståelse av utfordringsbildet, fortrinn og muligheter, og mulig nytteverdi av samarbeid*
- 3) Likeverdighet - kommunene som likeverdige partnere (uavhengig av størrelse/sentralitet)
- 4) Regionalt lederskap godt forankret i kommunene
- 5) Aktiv deltakelse og drahjelp fra andre aktører enn kommunene selv (næringsliv, kunnskapsinst, sivilsamfunn, VMA)
- 6) Nasjonal/regional politikk og reformer som understøtter (ikke hemmer) kommuneregionalt samarbeid

5. Nærings- og distriktspolitikken, aktører og virkemidler

- Generelle begrunnelser for politikken
- Nasjonal politikk og virkemidler - utvikling og endring de senere årene
- Aktører, partnerskap og virkemidler på lokalt-regionalt nivå

6. Noen konklusjoner

1. Distrikts-Norge

- Store ulikheter og variasjoner i forutsetninger, utfordringer og muligheter
- Men generelt utfordringer med
 - Demografiske strukturer og egenvekst
 - Regionalt ubalansert utvikling i folketall og sysselsetting (særlig i privat sektor)
 - Å utløse langsiktig verdiskapingspotensialer i deler av Distrikts-Norge

2. Distriktskommuners og –regioners egen utviklingsevne blir viktigere for å opprettholde aktivitet og verdiskaping, og fordrer:

- Langsiktig utviklingspolitisk innsats og strategi tilpasset den enkelte distriktsregionens fortrinn og muligheter
- Kompetanseoppbygging på bærekraftig samfunnsutvikling (miljø, sosialt, økonomisk)
- Forsterket innsats for å forbedre bostedsattraktivitet (særlig for unge voksne) lokalt-regionalt
- Styrket innsats for kompetanseutvikling og innovasjon i etablerte virksomheter, og stimulering til nye relaterte virksomheter der man har særskilte lokale-regionale fortrinn

3. Kommuneregionalt samarbeid der det er mulig og relevant vil styrke distriktskommuners egen utviklingsevne og -muligheter

- Regional samhörighet og lederskap, tillit og delingskultur, felles kunnskapsgrunnlag godt forankret i kommunene samt evne til å involvere også næringsliv. kunnskapsmiljø og sivilsamfunn i kartleggings- og utviklingsarbeid, bidrar til suksess i slike samarbeid.

4. Nasjonal politikk kan bedre understøttet og stimulere verdiskaping og bosetting i distriktene ved økt innsats for:

- Desentralisert struktur i bærekraftige ressursbaserte næringer
- Bostedsattraktivitet og tiltak i sårbare regioner der man ønsker videre bosetting og verdiskaping
- Økt relatert nyskaping som bygger opp under lokale/regionale fortrinn og bærekraftshensyn
- Utviklingskultur og triveselskapende tiltak i lokalsamfunn og små distriktskommuner
- Kompetanse- og utviklingsprogram for distriktskommuner og –regioner med fokus på bærekraft og innovasjon i næringsliv og samfunn.