

Organisering av kommunenes næringsarbeid i Fjellregionen

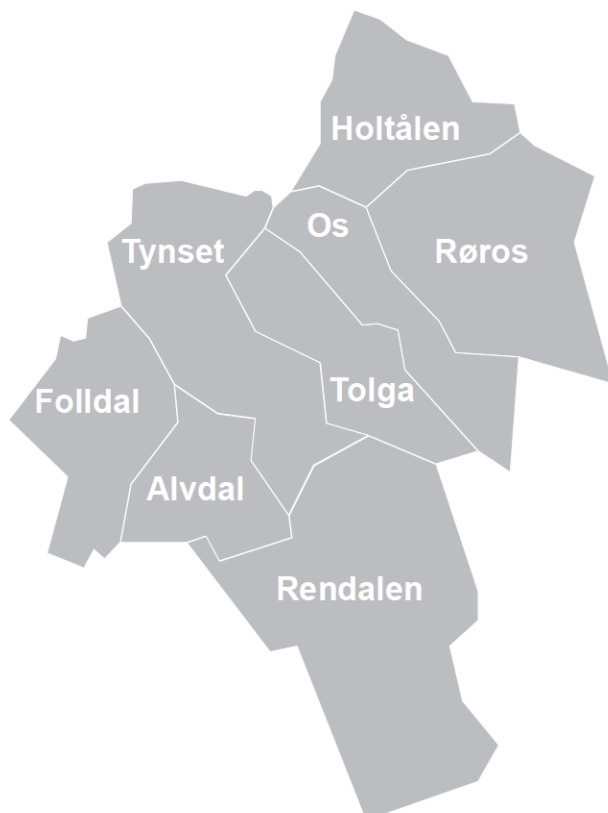
Utredet av:

Rådmannsgruppa

Sigrid M. Jansen, Rørosregionen Næringshage AS

Arild Løvik og Bjørn Frydenborg, strategisk næringsenhet Regionrådet

21.04.2017



Innhold

Innledning.....	2
Mandat for utredningen	2
Fjellregionen	2
Offentlige aktører i næringsarbeidet	2
Næringsarbeidet i Fjellregionen. Historikk.....	4
Dagens næringsarbeid i Fjellregionen.....	5
Resultater av næringsarbeidet	7
Hva sier utredninger fra prosjekter i andre kommuner?	10
Trenger vi interkommunalt samarbeid om næringsutvikling?.....	10
Forutsetninger for god samhandling	11
Suksesskriterier	11
Organisering - vurderinger	13
Geografi	13
Oppgaver.....	14
Skisse over næringsenhet enhet	16
Økonomiske vurderinger knyttet til interkommunal næringsenhet.....	17
Styring av næringsarbeidet.....	18
Oppsummering/ anbefalinger	19
Vedlegg.....	20
Organisasjonsformer	20
Kildehenvisninger	21

Innledning

Mandat for utredningen

Regionrådet gjorde i sak 63/ 16 følgende vedtak:

«Det nedsettes en arbeidsgruppe for å utarbeide et forslag til fremtidig organisering av næringsarbeidet.

Arbeidsgruppa består av rådmennene i de 8 kommunene, de to regionale næringsjefene og daglig leder i næringsshagen for Røros- og Tynset-regionene; Rørosregionen Næringshage as. Arbeidsgruppa skal utrede et forslag til hvordan næringsarbeid på områdene politikk og forvaltning bør struktureres og organiseres for kommunene i Fjellregionen. Det innbefatter bl.a. å se på om kommunenes forvaltningsoppgaver i næringsarbeidet bør legges til en eller to regionale enheter og hvordan styringen av dette bør være.

Arbeidsgruppa legger frem sitt forslag innen 1. mars 2017.»

Fjellregionen

Består av kommunene: Folldal, Alvdal, Rendalen, Tynset, Tolga, Os, Røros og Holtålen.

Kommune	Innbyggertall Pr 31.12.2011	Innbyggertall Pr 31.12.2016
Folldal	1641	1577
Alvdal	2431	2441
Tynset	5564	5584
Rendalen	1959	1858
Tolga	1681	1620
Os	2040	1963
Røros	5604	5623
Holtålen	2013	2046
Samlet	22933	22712

«Tynset regionen»
13080 innbyggere

«Røros regionen»
9632 innbyggere

Det er to regionsentra i Fjellregionen. Tynset og Røros. Tynset har flere regionale servicetjenester. Tilbudene i regionsentrene utfyller hverandre i stor grad og konkurrer i liten grad.

Røros og Holtålen er i Sør-Trøndelag, de andre kommunene i Hedmark. Fylkesmennene og fylkeskommunene har forskjellige prioriteringer.

Offentlige aktører i næringsarbeidet

Norges forskningsråd

Forskningsrådet har en rekke forskningsprogrammer, klyngeordninger, senterordninger og andre ordninger.

Innovasjon Norge, fylkeskontorene

Hjelper de som skal etablere eller allerede driver virksomhet. Tilbyr finansiering, rådgivning og en rekke tjenester som gjør det mulig å bygge en bedre bedrift, eller satse i nye markeder med sine varer og tjenester.

SIVA

SIVA forvalter i hovedsak to virkemidler: Næringshageprogrammet og Inkubasjonsprogrammet.

Næringshageprogrammet har som hovedmål å bidra til økt verdiskaping, vekst og utvikling av norsk næringsliv, fortrinnsvis i distriktene. Næringshageprogrammet skal i tillegg være et virkemiddel for fylkeskommunen og bidra til at fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør styrkes. Programmets visjon er å Skape levedyktig og framtidsrettet næringsliv i distriktene

En næringshage er en operatør for Sivas næringshageprogram. Næringshagen er et bedriftsfellesskap som arbeider for utvikling av næringslivet i sin region. Næringshagemiljøet består av en rekke bedrifter som er samlokaliserte i næringshagen eller tilknyttet denne gjennom tett oppfølging og samarbeid. Næringshagen gir bedrifter i distriktene et innovativt, faglig og sosialt miljø. Per 1. januar 2017 deltar 39 næringshager i det nasjonale næringshageprogrammet (<http://effekten.siva.no/>).

Kunnskapspark/ Inkubasjonsprogrammet skal utvikle fremtidens næringsliv gjennom å identifisere, videreutvikle og kommersialisere gode ideer til nye bedrifter, og gi ny vekst i etablert næringsliv. Hovedmålet er økt nasjonal verdiskaping. Programmets visjon er å Skape morgendagens konkurransedyktige bedrifter.

En inkubator er et innovasjonsselskap som skal bidra til utvikling og etablering av nye vekstbedrifter og skape vekst i etablert næringsliv. Inkubatoren tilbyr et faglig og sosialt miljø hvor gründere, bedrifter, akademia, FoU-miljøer, investorer og andre kobles sammen. Per 1. januar 2017 deltar 35 inkubatorer i det nasjonale inkubatorprogrammet. (<http://effekten.siva.no/>).

Fylkesmannen skal legge til rette for næringsutvikling og innovasjon, i samarbeid med andre regionale og lokale aktører. Regionale og lokale fortrinn og muligheter skal tas vare på og utvikles slik at vi sikrer det økonomiske grunnlaget for framtiden. Fylkesmannen skal også bidra til å skape et godt samspill mellom landbruket og andre sektorer

Fylkeskommunene er gitt rollen som den sentrale regionale utviklingsaktør. Dette innebærer blant annet et ansvar å fremme en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling. Et verktøy i dette arbeidet er det regionale partnerskapet hvor fylkeskommunen sitter som leder.

Det er viktig at de regionale utviklingsmidler, FoU-midler, virkemiddelapparatet for øvrig innrettes mot de prioriterte satsingsområder og at innretningen er avstemt med de relevante partnerskap og aktører innenfor det enkelte området.

Målet er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, videreutvikle det mangfoldet som ligger i dette og å fremme en balansert utvikling mellom by og land

Kommunene

Kommunene er en viktig næringsutvikler. Målene for kommunens næringsarbeid er vanligvis å holde folketall og antall arbeidsplasser stabilt eller økende blant annet gjennom å bistå eksiste-

rende næringsliv, bidra til etablering av nye bedrifter og arbeidsplasser, utvikle/ forsterke gründerkultur og tilflytting. En måte å dele inn disse oppgavene på er følgende:

Støtte til nyskaping

- 1. linjetjeneste
- Etablerere / Gründere/ Ungt entreprenørskap

Utvikling av kompetansemiljøer

- Bidra til utdanningstilbud
- Samarbeid med universitet/høgskole/forskning

Tilgang på investeringskapital for næringslivet

- Næringsfond
- Søkornmidler

Infrastruktur/transport

- Effektiv vare- og persontransport
- IKT-struktur

Samarbeid mellom næringsliv/akademia/offentlig sektor

- Tripple helix-initiativ
- Møteplasser/nettverk mv.

Tilrettelegging av næringsareal

- Råtomter/utbyggingsgrunn
- Tilrettelagte bygg
- Areal for infrastruktur/transport

Planarbeid

- Utviklingen av næringsplan må samkjøres med andre kommunale planer.

I tillegg kommer faglig utvikling, investeringer og nettverksbygging innen landbruket, som er spesielt viktig for vår region.

Det er mange offentlige aktører på næringsarbeid. Fylkeskommunene og kommunene kan ha forskjellige satsninger – prioriteringer og det fører til at det en del ganger blir prosjekt – tiltak som ikke er koordinert og kunne blitt bedre ved et bedre samarbeid. Næringslivet blir noen ganger trukket for sent inn og får servert nye utviklingsprosjekt uten at de har vært nok involvert på forhånd.

Næringsarbeidet i Fjellregionen. Historikk

Her en oppsummering av hvordan næringsarbeidet har vært gjort fra 2000:

I Rendalen kommune etablerte man i sin tid Rendalen Utvikling, seinere Østerdalen Utvikling, for å være kommunenes spydspiss i etablering og utvikling av næringslivet i kommunen. Rendalen har i dag en prosjektstilling som samfunnsutvikler i 100%, som går ut 2017.

Folldal kommune har nærings sjef i 100 %. Utviklings- og rådgivings selskapet Folldal Vekst AS er 100% eid av Folldal kommune og leier inn nærings sjefen. Folldal Næringspark, som også er 100 % eid av Folldal kommune, leier ut lokaler til næringsformål.

Alvdal kommune har pr i dag ingen egen næringsmedarbeider, og kjøper førstelinjetjeneste ved behov.

Tynset Næringshage ble etablert rundt årtusenskiftet, med støtte fra SIVA. Tynset næringshage var en av Norges første og største næringshager og fokuset på denne tiden var først og fremst samlokalisering av virksomheter. Nord-Østerdal Utvikling AS ble startet av Tynset og Alvdal og eksisterte bare en kort periode 2005 – 2006. Nord-Østerdal Utvikling, Østerdalen Utvikling og Tynset Næringshage AS ble fra nyttår 2007 fusjonert i et felles selskap.

Etter en periode med fokus på den såkalte førstelinjetjenesten, iverksatte Os, Tolga, Tynset, Alvdal og Rendalen i 2006 prosjektet «Felles nærings service i Fjellregionen» gjennom Tynset Næringshage AS. Nord-Østerdal Utvikling, Østerdalen Utvikling og Tynset Næringshage AS ble fra nyttår 2007 fusjonert i et felles selskap og Os og Tolga kom med. Fjellregionen Næringshage eksisterte fra 1.1.2010 til konkurs i desember 2011. Dekningsområdet var Rendalen, Tolga, Os, Tynset, Alvdal og Røros kommuner.

Politisk og administrativ ledelse i kommunene vurderte i ettertid hvordan nærings samarbeidet skulle organiseres. Det var i prosessen nær dialog med næringslivet i regionen, spesielt gjennom Næringsforum i Fjellregionen. Denne prosessen resulterte i en bred enighet om at det ville være riktig å etablere en strategisk enhet for næringsarbeidet, mens kommunene selv skulle ha ansvar for å organisere førstelinjetjenesten.

Dagens næringsarbeid i Fjellregionen

Som følge av prosessene ovenfor, gjorde arbeidsutvalget i Regionrådet for Fjellregionen 3. oktober 2012 følgende vedtak:

- Regionrådet for Fjellregionen anbefaler medlemskommunene å støtte opprettelsen av en strategisk enhet for næringsarbeidet i regionen med ansettelse av en medarbeider i Tynset kommune og en medarbeider i Røros kommune.
- Tynset og Røros kommuner sammen med Regionrådet for Fjellregionen undersøker mulighetene for at flere kan delta i et spleiselag for å finansiere virksomheten.
- Tynset og Røros kommuner utarbeider i fellesskap forslag til samarbeidsavtaler mellom alle kommunene og ansettelsesbetingelser for medarbeiderne som sikrer god kommunikasjon med administrasjonen i regionrådet. Arbeidsoppgavene skal ta utgangspunkt i Strategisk næringsplan for Fjellregionen og de momenter som framgår av saksutredningen og notatet fra rådmannsforum. Operativt lederansvar for Strategisk enhet skal tillegge regionrådgiver.
- Arbeidsutvalget skal informeres på hvert møte om arbeidet til Strategisk enhet.

- Ordningen skal evalueres innen sommeren 2014 for å se om det er en hensiktsmessig organisering ut fra intensjonen med arbeidet.
- Det skal arbeides videre med å finne gode samarbeidsformer på flere nivåer for å ivareta en helhetlig tenking rundt næringsarbeidet i regionen.

Etableringen av strategisk enhet for næringsarbeid kom på plass med næringssjefer fra mars/juli 2014. De opprinnelige oppgavene var følgende:

1. Utrede felles næringsfond for hele Fjellregionen
2. Utrede næringshagens rolle i næringsarbeidet
3. Styrke kontakten og samarbeidet med forsknings- og utviklingsmiljøer som NTNU og SINTEF
4. Aktivt arbeid for etablering av større virksomheter i Fjellregionen/ forstudier.

Arbeidet er evaluert i en egevaluering fra strategisk enhet.

På grunn av enighet om å holde det felles næringsarbeidet på et strategisk nivå er det fortsatt behov for både egne næringsmedarbeidere i kommunene og bedriftsrettet næringsutviklingsarbeid. Folldal og Rendalen har 100 % stilling, Tynset 70 % stilling, Tolga (100) 50 %, Holtålen 50 % og Røros 20 % stilling som egne dedikerte næringsmedarbeidere, mens de øvrige kommunene har andre løsninger. Rørosregionen Næringshage ble etablert i 2011 for kommunene Røros og Holtålen og utvidet fra 2015 til å omfatte alle 8 kommunene i Fjellregionen. Næringshagen er en del av næringshageprogrammet til SIVA.

Vekst i Os AS stiftet i 2015. Formål at flere skal investere, jobbe og bo i Os, herunder å bidra til vekst i eksisterende bedrifter, etablering av nye bedrifter, tilrettelegging for personer som vil flytte til Os kommune, deltagelse i andre selskaper og virksomheter samt salg av tjenester. 1. linjetjeneste for Os kommune.

Det foregår også utviklingsarbeid som er relevant i næringsutviklingssammenheng ellers i Regionrådet, blant annet gjennom flere prosjekter som er hovedsakelig finansiert med eksterne midler. Regionrådet vil legge fram et eget notat om dette.

Dagens status når det gjelder ressurser til direkte næringsarbeid i kommunene i Fjellregionen er som følger:

Kommune	Innbyggertall Pr 1/1-2016	Løsning	Årsverk til næringsutvikling
Folldal	1592	Egen næringssjef/Folldal Utvikling	1
Alvdal	2426	Kjøper ved behov	0,2?
Tynset	5580	Egen næringskonsulent	0,7
Rendalen	1881	Egen samfunns- og næringsutvikler, prosjekt	1
Tolga	1620	Egen utviklingssjef	0,5
Os	1956	Vekst i Os	0,5 + saksbeh.
Røros	5635	Saksbehandler	0,2

Holtålen	2031	Enhetsleder næring og kultur	0,5
Samlet kommuner			6,3
Regionrådet		Strategisk næringsenhet	2
Regionrådet		Ulike prosjekter	2
Rørosregionen næringshage		Bedriftsrettet utvikling Førstelinje for Røros og Holtålen	6
Næringsforum i Fjellregionen			0,4
Samlet i regionen	22721		16,7

De 8 kommunene i Fjellregionen har til sammen 6,2 årsverk som jobber direkte med næringsutvikling. I tillegg kommer Regionrådet med 4 prosjektstillinger, som i stor grad er finansiert av eksterne midler, og Rørosregionen næringshage med 6 stillinger rettet hovedsakelig mot bedriftsutviklingsarbeid gjennom SIVAs næringshageprogram.

Ressursbruken til næringsutvikling i Fjellregionen kan synes høy. En sammenligning kan trekkes mot Nordmøre, som i tillegg til Kristiansund (25.000 innbyggere) har 10 kommuner av omtrent samme størrelse som kommunene i Fjellregionen¹. Nordmøre er, med unntak av Kristiansund og Averøy før oljeprisfallet, et næringssvakt område med negativ utvikling i befolkning og antall arbeidsplasser². Det finnes et stort antall ulike næringsforum, næringssselskaper og næringsråd i tillegg til næringshager og inkubatorer på Nordmøre og alle har offentlige midler som viktigste finansieringskilde.

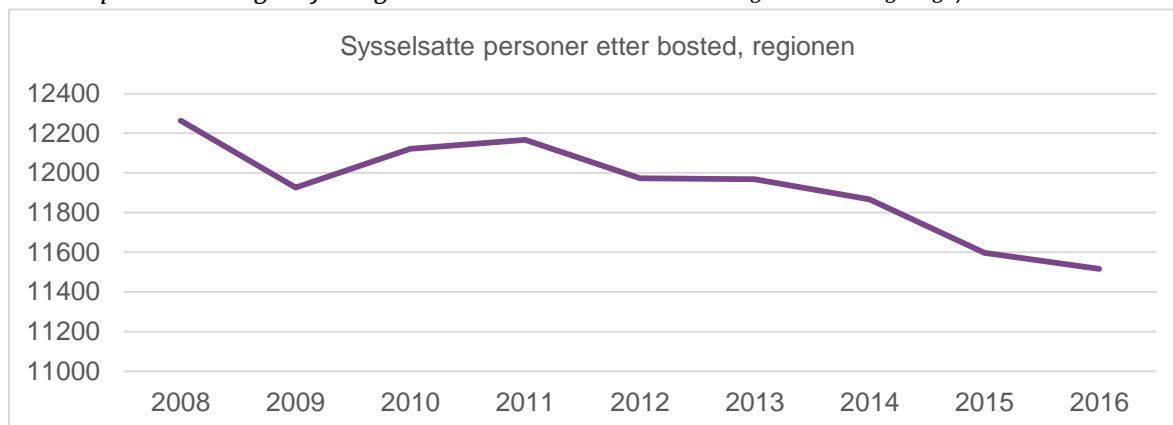
	Innbyggere	Antall kommuner	Kommunale stillinger	Andre næringsstillinger	Innbyggere pr næringsstilling
Fjellregionen	23.000	8	6,3 årsverk	10,4 årsverk	1.377 innbyggere
Nordmøre	62.000	11	13 årsverk	32 årsverk	1.377 innbyggere

Som tabellen viser, er ressursbruken i forhold til befolkning helt lik, med forbehold om ulikheter i beregningsmåte.

I tillegg til dette har vi ressursene brukt til forvaltning og utvikling innen landbruk, som ikke er medregnet her, men som er svært viktig, spesielt for Fjellregionens del.

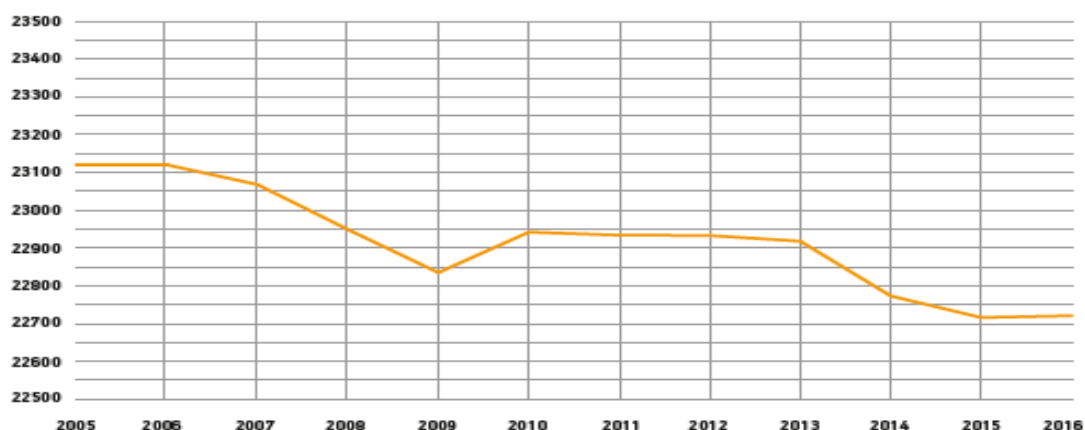
Resultater av næringsarbeidet

Arbeidsplassutvikling i Fjellregionen 2008-2016. Kilde: Rørosregionen Næringshage/SSB³



Det er forsvunnet 300 arbeidsplasser fra Fjellregionen i perioden 2011 til 2014 når strategisk enhet ble etablert. Vi har ikke gode tall på hvordan utviklingen har vært etter dette, men befolkningsnedgangen ser ut til å stabilisert seg de siste par årene. Her er det imidlertid de langsiktige virkningen av alders- og kjønnsstrukturen som er mest alvorlige.

Befolkningsutvikling i Fjellregionen 2005 – 2016. Kilde: Rørosregionen næringshage/SSB



Næringsarbeidet på regionalt nivå er evaluert i en egevalueringsrapport av 12.04.17⁴. Her nevnes en rekke eksempler på innsatsområder hvor det har vært satt inn aktiv innsats:

Fritidsboliger, innlandsfisk, næringsmiddelforedling, hotell, reiseliv, RPAS-senter, mineral, landbruks- og matnettverk, næringsfond, koordineringsmøter med andre aktører, kontakt med eksterne investorer, infrastruktur, ungdom og studenter, rekruttering.

Når det gjelder konkrete resultater, konkluderer de regionale næringsssjefene (strategisk næringsenhet) med følgende:

«Ingen av oss som jobber med tilrettelegging for nærings- og bedriftsutvikling i regionen kan sies å ha spilt noen stor direkte rolle for hverken arbeidsplasser eller befolkningsutvikling, på

kort sikt. Man må imidlertid jobbe strategisk over tid for å kunne forvente substansielle resultater. En kan også spørre om det kunne vært enda verre uten denne innsatsen».

Dette sammenfaller med en gjennomgang av flere studier av interkommunalt samarbeid om næringsutvikling, utført av Oxford Research⁵:

Det er få, om noen, dokumenterte resultater og effekter i form av økonomisk vekst. I stor grad er resultatene beskrevet i studiene knyttet til organisering av samarbeid, mobilisering og kjennskap til hverandre.

Det man imidlertid mener man til en viss grad HAR lyktes med i det regionale næringsarbeidet, er å sette et strategisk fokus på «framtidsnæringer» hvor regionen har komparative fortrinn: Datasenter, Industri 4.0, bioøkonomi og mat-/ landbruksutvikling, RPAS-senter på Røros, samt også hytteundersøkelse/ fritidsboliger/ reiseliv, fiskeoppdrett. Man er generelt fornøyd med å ha bidratt til å sette disse områdene på dagsorden og komme i gang med satsingen, fordi det på lang sikt vil kunne komme betydelige resultater.

Samtidig er det åpenbart at man gjennom tre år med innhenting av impulser, rolleavklaring, prøving, feiling, koordinering og dialog har dannet seg et godt bilde av hva som kan fungere og ikke innenfor næringsarbeidet i Fjellregionen.

Når det gjelder forhold som ikke har fungert optimalt, framheves for strategisk enhet/ regionrådets del følgende:

1. AU som er styringsgruppe, har via regionrådgiver fått referert status i arbeidet, uten at det er gitt noen tilbakemeldinger. Det er lite eller ingen dialog mellom strategisk næringsenhet og AU som styringsgruppe. Dette vanskeliggjør gode diskusjoner, felles engasjement og gode prioriteringer og gir i enkelte tilfeller usikkerhet om ryggdekningen. Det er et paradoks at det arbeidet strategisk enhet kanskje har lykkes best med, datasenterarbeidet, kanskje har lykkes fordi det har gått i et eget selskap, [Nordavind DC Sites AS](#), med et aktivt styre. Dette fungerte for øvrig også før selskapet ble dannet, men da med en aktiv styringsgruppe fra kommunene og NØK.
2. Den manglende kontakten med AU som styringsgruppe har medført at det i liten grad har vært strategisk arbeid for oss som ble engasjert som strategiske næringsjefere. Kommunene har i ganske liten grad benyttet seg av de strategiske næringsjefene i sitt næringsarbeid. Vi har endt opp mer som prosjektarbeidere på enkeltområder. Kommunene har også i stor grad hatt sitt eget strategiske næringsarbeid/-planer.
3. Prosjektorganisering som har vært basert på mulighetene til å søke offentlige midler heller enn regionens behov. Dette skaffer regionen et tosfret antall millioner i prosjektmidler og prosjektstillinger, men er uoversiktlig og sub-optimalt i forhold til resultater. Mye går til administrasjon, flere tema går igjen i flere ulike prosjekter, prosjektene er dårlig samkjørte og med forskjellig ledelse/ styringsgrupper. Innen området bioøkonomi, er det, bare innen regionrådet, tre ulike medarbeidere som rapporterer til tre ulike styringsgrupper i tre ulike prosjekter. Deler av næringslivet i regionen opplever dette som prosjektmakeri og føler at det i liten grad er basert på hva næringslivet etterspør. De opplever at arbeidet ikke er koordinert, samtidig som det krever deltagelse og ressurser fra dem.

4. Forankringen for prosjektarbeidet er for svak. Noen prosjekter kommer til næringslivet først etter at søknaden er innvilget. Prosjektene er i for liten grad basert på næringslivets behov og ønsker, samtidig som det også kan være utfordrende å få næringslivet til å prioritere deltagelse på felles arenaer hvor muligheter og behov diskuteres.
5. Vi har falt litt mellom to stoler: Etter utvidelsen av Rørosregionen næringshage, har det etter hvert blitt unaturlig for strategisk næringsenhet å spille noen rolle direkte mot næringsliv og etablerere i regionen. På samme måte kan ikke regionrådet ha noen myndighet over, eller opptre på vegne av, kommunene som tilrettelegger og vertskap for tilflytting og etablering.
6. Uklart aktørbilde. Det har tatt lang tid å avklare rollene mellom de ulike aktørene innen næringsutvikling.
7. Egendynamikken i næringslivet er vanligvis slik at man går mot høyere produksjon (inntekter) med lavere sysselsetting (kostnader). Derfor vil selv en viss suksess med nyskaping og vekst bare føre til nedgang eller status quo i sysselsettingen.
8. Vi synes lite på de nasjonale arenaene. Både regionen og de største bedriftene bør delta på nasjonale arenaer.
9. I forhold til infrastruktur og eventuelle statlige etableringer, er mangel på politiske kontakter inn i dagens Regjering en utfordring.

Hva sier utredninger fra prosjekter i andre kommuner?

Horrigmo m.fl (2014)⁵ har studert en rekke eksempler på kommunalt samarbeid på næringsfeltet, og dette avsnittet er i hovedsak basert på dette.

Trenger vi interkommunalt samarbeid om næringsutvikling?

Bedriftslederne i Norge mener at kommunen bør prioritere rollen som næringsutvikler. I [rapporten Kommunen som samfunnsutvikler fra Fafo i 2011](#), sier over 90 % av bedriftene at det er svært viktig eller ganske viktig at kommunene spiller en aktiv rolle i utviklingen av det lokale næringslivet. De 10 gründerne som i juni 2012 leverte Gründerrådets rapport til KR D, var også tydelige på at et fast kontaktpunkt i hver kommune er viktig.

[Studien Suksessrike distriktskommuner](#) som Telemarksforskning utarbeidet for Distriktssenteret i 2012, viser at god næringsutvikling handler om nærvær av en offensiv og optimistisk utviklingskultur. Det handler om egenskaper ved enkeltpersoner og kvaliteten på samhandlingen mellom personer på tvers av både kommunal og privat sektor. Menneskene på stedet evner å snu seg raskt og gripe tak i de mulighetene som byr seg. Skal kommunen spille en aktiv rolle som lokal nærings- og samfunnsutvikler også i framtida, er det derfor viktig at det finnes flere instrumenter å spille på. Kommunale og regionale næringsfond fyller en slik rolle, og er en viktig relasjonsbygger opp mot lokalt næringsliv.

Kravet til næringsutvikling har blitt mer omfattende de siste årene, samtidig som mange kommuner har stram økonomi og lite ressurser til arbeidet. Funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner som krysser kommunegrensar gjør at kommunegrensene blir mindre relevante. Dermed er det ikke noe poeng i at hver enkelt kommune skal drive næringsarbeidet for seg selv. Utfordringene er grensesprengende og man er gjensidig avhengig av hverandre for å finne løsningene. Dessuten vil nabokommunen uansett ha like stor nytte av det arbeidet som gjøres. **Dette forutsetter imidlertid reell geografisk integrasjon i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsre-**

gion, og her er Fjellregionen ganske tydelig to-delt, med Røros og Tynset som de eneste med netto innpendling.

Samtidig som behovet for interkommunalt nærings samarbeid er stort, er næringsarbeidet kanskje det vanskeligste området å samarbeide interkommunalt om. Mens det er enkelt å samarbeide om produksjon av en standardisert tjeneste eller vare, er det mer politikk på næringsområdet, og det kan også være ulike interesser mellom kommunene. I undersøkelsen (Horrigmo) vi legger til grunn her, er det interessant å merke seg at mens det interkommunale samarbeidet nærmest ser ut til å ha eksplodert de siste årene, så har integrasjonen i samarbeid omkring næring vært mye lavere. Man diskuterer næringsaker, men det handler mer om koordinering av politikken enn konkrete samarbeid. Mange regionråd har større hell med å få til regional mobilisering og samkjøring av politikk når det handler om å drive lobbyvirksomhet mot fylkeskommune eller stat (mobilisering mot en felles «fiende») eller felles markedsføring (Flytt hit og Femundløp).

Forutsetninger for god samhandling

På kommunalt og regionalt nivå danner strukturelle forhold (størrelse, avstander m.m.) i stor grad rammene for utformingen av samarbeid. Samarbeid mellom kommuner som favner om funksjonelle regioner med hyppig kontakt på tvers av kommunegrensene framheves som en suksessfaktor for samarbeid. Samtidig er noen regioner for store til at naturlig samarbeid er mulig. Fjellregionen kan være et eksempel på dette.

Ulikheter i størrelse (befolkning) på kommuner kan være både en utfordring og en mulighet. Det er et naturlig samspill og en naturlig rollefordeling mellom regionsentra som Røros og Tynset og omkringliggende kommuner.

Det rapporteres i undersøkelsen om mange tilfeller av mistillit fra de små kommunene mot den største kommunen. Det er frykt for at den store kommunen skal bli for dominerende, samtidig som mange ser at de er avhengig av den store motoren i regionen. De store kommunene sitter dermed med nøkkelen til et godt samarbeid. De må vise raushet og generøsitet overfor de små kommunene, samtidig som de viser regionalt lederskap.

Suksesskriterier

Oxford research har basert på erfaringene fra flere studier av kommunalt samarbeid på næringsfeltet, satt opp følgende suksesskriterier for *kommunalt næringsarbeid*:

- *Tripple helix-tenkning*: Strategiene baserer seg på et innovativt samvirke mellom næringsliv, offentlig sektor og kunnskapsmiljøene.
- *Klar og befestet strategi*: De vedtatte strategiene er utarbeidet gjennom brede prosesser som involverer alle relevante aktører.
- *Klar rollefordeling*: Den valgte organisering medfører en klar rollefordeling mellom ulike organisasjoner og forvaltningsnivåer.
- *Interkommunalt samarbeid*: De større kommunene har lagt svært mye av sitt næringsarbeid inn i interkommunale organisasjoner hvor de selv tar en meget sterk rolle.

- *Mangfold:* Bakgrunnen for de 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.
- *Møtesteder:* Det er etablert strukturerte møtesteder mellom kommunen og næringslivet. Det er utpekte organer med faste møter.
- *Korporativt styresett:* Et gjennomgående trekk er sterkt samvirke mellom politikk, administrasjon og næringsliv. Planer utarbeides og realiseres i korporative organer, men planene vedtas i politiske fora.
- *Ordførerens rolle:* Ordføreren har en meget betydelig rolle som frontfigur i næringsarbeidet. Ordføreren engasjerer seg sterkt på dette området.
- *Bevisst egne styrker:* Kommunene er bevisst sine egne styrker i form av sterke bedrifter og bransjer, kommunikasjonsmessig lokalisering etc. Strategiene bygger på og videreutvikler styrkene.
- *Identifiserte vekstområder:* Kommunene har identifisert et knippe bransjemessige/ teknologiske vekstområder. Strategiene fokuseres omkring disse.
- *Offensiv arealpolitikk:* Kommunene har god tilgang på næringsarealer og utarbeider langsiktige planer som sikrer det ønskede tilbudet på flere års sikt.
- *Omdømmefokus:* Kommunene er bevisst betydningen av omdømme som attraksjonsfaktor og arbeider med omdømmebygging

Vi legger i forslag 1 opp til trippel helix-tenking gjennom samlokalisering med IN, HKP og RNH, samtidig som rollene mellom aktørene er tydelig avklart. Forslaget innebærer et sterkere interkommunalt samarbeid om næringsutvikling enn tidligere, fordi det tas ut av det litt uforpliktende Regionrådet. Dermed kan også koblingen til kommunenes arealpolitikk bli tydeligere. Det blir viktig å følge opp organiseringen med gode, inkluderende strategiprosesser.

På samme måte som ovenfor har man også satt opp suksesskriterier for *regionale vekstprosesser*:

- *Visjon:* Det må utvikles en omforent visjon og strategi for regionen som baserer seg på et profilert område. En realistisk vurdering av vekstpotensialet er nødvendig.
- *Prioritering:* Et fåtall vekstområder prioriteres i hver region.
- *Lederskap:* Det må etableres et felles regionalt lederskap på feltene næringsliv, forskning, politikk og offentlig forvaltning. Lederskapet skal forankre, drive, koordinere og bygge strategiske allianser som i praksis utvikler og gjennomfører den strategiske ideen.
- *Entreprenører:* Fellesskapsentreprenører må identifiseres og gis handlingsfrihet.
- *Strategi:* Det må utvikles en troverdig strategi som angir hvordan innovasjonssystemet kan løftes til et internasjonalt konkurransedyktig nivå. Dette forutsetter en analyse av regionens utgangspunkt i forhold til de identifiserte satsingsområdene. Fremtidsprosesser og teknologiscenarier er andre måter å arbeide på.
- *Forskningsbasert kunnskap* er en sentral komponent for å oppnå konkurransevne innen mange vekstområder

- *Knutepunkt*: Det må skapes et (!) geografisk knutepunkt med nærhet og tetthet fordi kort fysisk avstand, men også språklig og sosial nærhet, har betydning for innovasjonsevnen.
- *Bedriftsengasjement*: Bedriftsengasjementet må være sterkt.
- *Langsiktig*: Satsingen må være langsiktig
- *Regional innovasjonsledelse* er å ta lederskap, men basere dette på brede og åpne prosesser som medfører at de ulike aktørene trekker i samme retning.
- *Regionalt lederskap* kan ikke oppnås gjennom vedtak, men gjennom å få ulike aktører til å arbeide for de samme målene og de samme strategiene – felles agenda.

Organisering - vurderinger

Geografi

Alternativer

Alternativ	Område	Samarbeidende kommuner	Fordeler	Ulemper
1	Hele Fjellregionen	Alle i Fjellregionen	Får samlet all kompetanse i en enhet	For store avstander fysisk og «mentalt» Må forholde seg til 2 fylker. Det bør være min 3 hele stillinger
2	Tynset	Tynset, Rendalen, Tolga, Folldal, Alvdal	En funksjonell region En fylkeskommune Har felles IKT. Tynset og Alvdal felles plankontor	Få. Bør være 2,5 stillinger
2	Røros	Røros, Os, Holtålen	En funksjonell region Har bl.a felles landbrukskontor og IKT	Må forholde seg til 2 fylker. Bør være 2 stillinger
3	Tynset	Tynset, Rendalen, Tolga, Folldal, Alvdal Os	En fylkeskommune	Os har mest tradisjon å arbeide nordover. Os har ikke samme IKT
3	Røros	Røros, Holtålen	En fylkeskommune	Denne enheten blir liten ?
4	Tynset	Tynset, Tolga, Alvdal	En fylkeskommune Har felles IKT. Tynset og Alvdal felles plankontor og landbrukskontor	Få. Bør være 2 stillinger
4	Rendalen og Folldal hver for seg		Lokalt tilbud	Små med en stilling
4	Røros	Røros, Os, Holtålen	Har bl.a felles landbrukskontor, regnskap og IKT	Må forholde seg til 2 fylker. Bør være 2 stillinger

Oppgaver

Næringsarbeidet er omfattende og kommunene gjør forskjellige vektlegginger og prioriteringer ut fra kommunens næringsliv og behov. Det overordnede ansvaret for næringsarbeidet ligger hos kommunestyret, men kommunestyret delegerer som oftest det praktiske arbeidet til formannskapet og rådmannen. Oppgavene kan også delegeres til et annet organ.

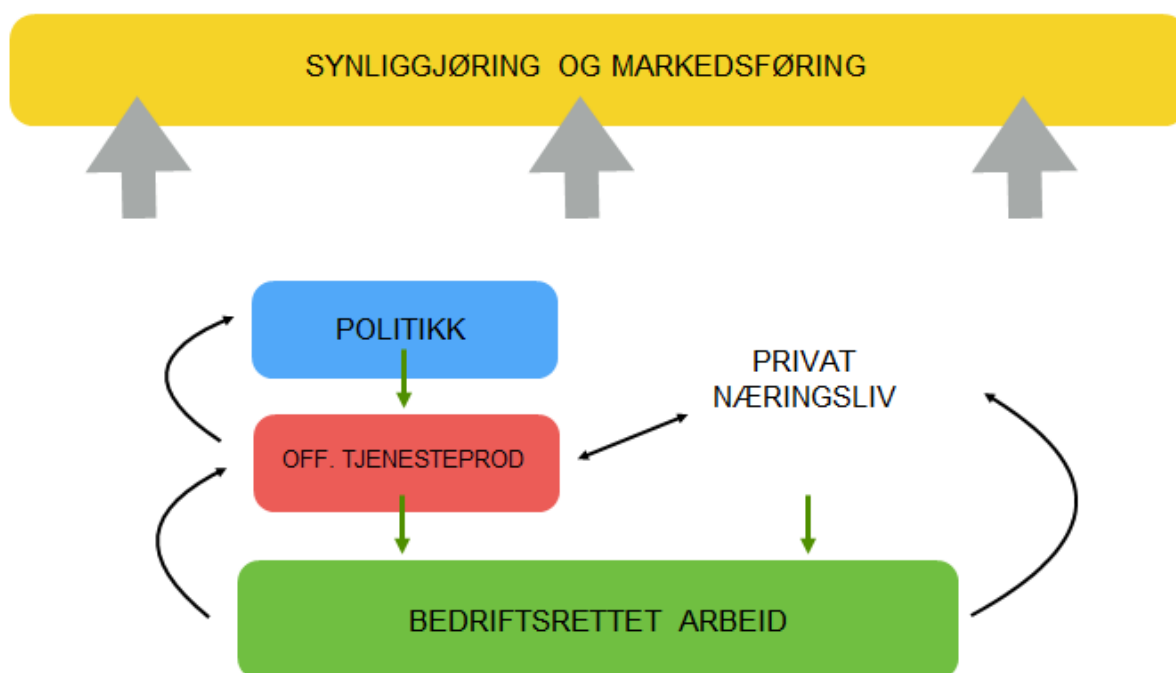
For å skille mellom ulike aktører og roller i Fjellregionen, kan næringsarbeidet deles inn på følgende måte:

- Bedriftsrettet arbeid mot regionens gründere og eksisterende næringsliv
 - Bistå ulike næringer som service, reiseliv, industri, håndverk, oppdrett, fiske og andre næringer med næringsfaglig rådgiving.
 - Hjelp etablere og øvrig næringsliv med veiledning og kontakt med finansieringsinstitusjoner og kompetansemiljøer lokalt og regionalt.
 - Nettverksbygging lokalt og regionalt.
 - Stimulere til kompetanseoppbygging.

- Offentlig tjenesteproduksjon/ Forvaltning
 - Saksbehandling
 - Planarbeid, utredning, oppfølging
 - Tilrettelegging av arealer for næringsutvikling
 - Forvaltning av næringsfond
 - Bestilling av næringsfaglige tjenester på vegne av kommunen
 - Samarbeid skole/næringsliv
 - Aktivt arbeid for etableringer og investeringer utenfra (eksogen utvikling)

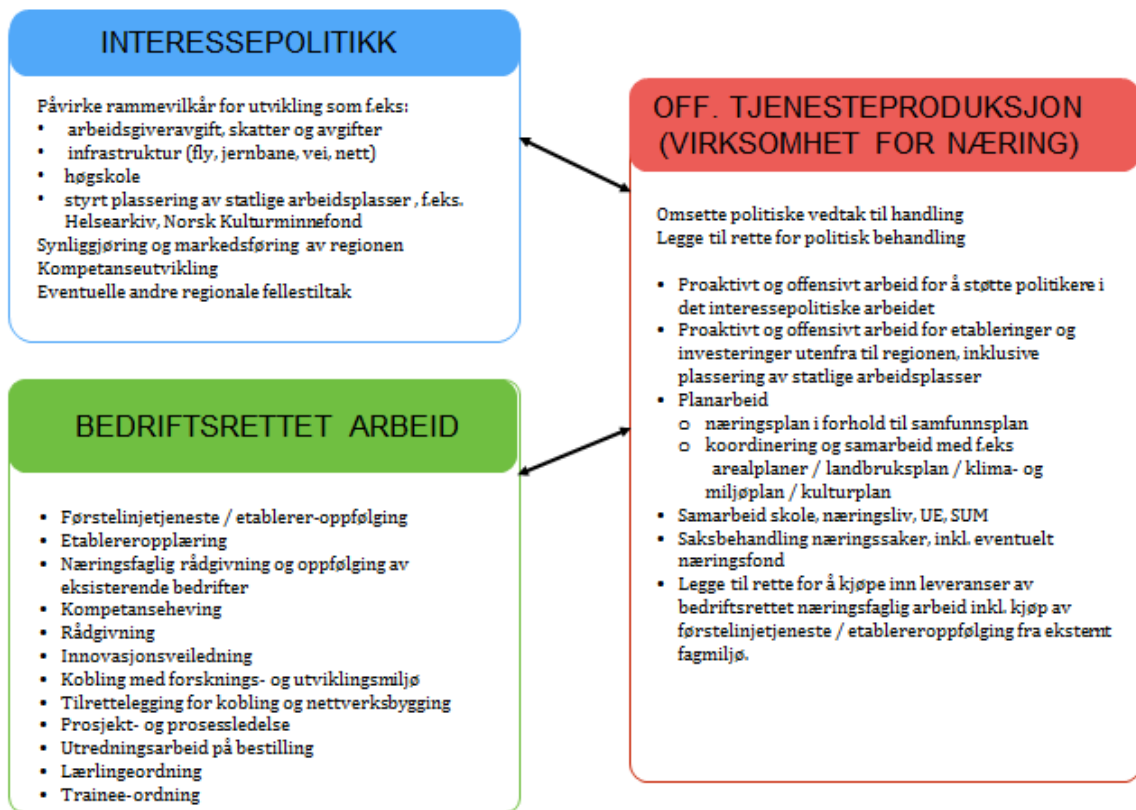
- Politikk
 - Rammebetingelser, arbeidsgiveravgift, skatter, avgifter
 - Infrastrukturtiltak
 - Styrt plassering av statlige arbeidsplasser
 - Synliggjøring og markedsføring

Dette kan framstilles på denne måten:



Klare skiller mellom disse oppgavene vil bidra til en avklaring av rollefordelingen mellom ulike aktører og nivåer, så man slipper å gå «i beina på hverandre».

Det er verdt å gjøre oppmerksom på at regionen har et ganske «tynt» næringsliv, og det er begrenset hva man kan forvente av sysselsettingsmessige effekter selv med ganske aktivt bedriftsrettet arbeid. Vanligvis kommer de største oppsvingene i sysselsettingen som følge av at bedrifter/ investorer utenfra, som for eksempel Synnøve Finden og Røros Rehabiliteringssenter etablerer seg i en region. Det bør derfor være en balanse mellom direkte bedriftsrettet arbeid og tilretteleggende/ pro-aktivt arbeid mot etableringer utenfra.



Samtidig som rollefordelingen etableres, vil det kunne være klare fordeler å se på muligheten for at det etableres et «kraftsenter for næringsutvikling» omkring de kommunale næringsenhetene. Naturlige samarbeidspartnere er: Plankontorene, landbrukskontorene, Rørosregionen Næringshage, Hedmark kunnskapspark, Innovasjon Norge. Dette vil være i samsvar med Trippel Helix-tenkningen.

Selv om en samlokalisering med andre miljøer kan være fristende, er det også viktig å huske at kommunenes tjenesteproduksjon for næringsutvikling ofte er interne, kommunale prosesser, som ikke kan frikobles fra kommunene.

Skisse over næringsenhet enhet

Det er vanskelig å ha et faglig miljø med 1 stilling eller mindre. Et interkommunalt samarbeid bør gi grunnlag for minst 2 næringsstillinger. Det sikrer et minimum fagmiljø og vil bidra til bedre rekruttering og stabil bemanning. Ved ansettelse av interkommunal nærings sjef må en sikre seg at denne har en samarbeidspartner (=konsulent) som bidrar med saksbehandling og andre forvaltnings- og utviklingsoppgaver.

INTERESSEPOLITISK ARBEID (REGIONRÅD)

HOLTÅLEN

RØROS

OS

TOLGA

TYNSET

ALVDAL

RENDALEN

FOLLDAL

VIRKSOMHET FOR NÆRING

100 % VIRKSOMHETSLEDER NÆRING
(NÆRINGSSJEF)

100 % RESSURS NÆRING

VERTSSKAPSKOMMUNE: RØROS

VIRKSOMHET FOR NÆRING

100 % VIRKSOMHETSLEDER NÆRING
(NÆRINGSSJEF)

150 % RESSURS NÆRING

VERTSSKAPSKOMMUNE: TYNSET

BEDRIFTSRETTET ARBEID MED OFFENTLIG STØTTE

RØROSREGIONEN NÆRINGSHAGE (NÆRINGSHAGEN FOR RØROS- OG TYNSET-REGIONENE)

INNOVASJON NORGE
TRØNDELAG

INNOVASJON NORGE INNLANDET

HEDMARK KUNNSKAPSPARK

ANNET BEDRIFTSRETTET ARBEID - MANGE ULIKE PRIVATE AKTØRER

Økonomiske vurderinger knyttet til interkommunal næringsenhet

De tall som er satt opp er basert på dagens prosjekt med 2 regionale næringssejere. Modellene gir et oversiktlig bilde av hva en får tilbake i form av samlet kraft og tyngde avhengig av hvor mye den enkelte kommune vil betale for tjenestene.

Dersom en velger en næringssejer i redusert stilling må en ha i mente:

1. Hvor lett er det å rekruttere noen til deltidsstilling?
2. Hvor god faglighet får en med deltidsstilling?

Dagens kostnader 2017 med regional næringsenhet

Inntekter		
17300	Refusjon fra fylkeskommuner	-500 000
17200	Egeninnsats	-400 000
19400	Bruk av disposisjonsfond	-1 300 000
		-2 200 000
Utgifter		
11000	Kontorutgifter	12 000
11151	Matvarer til bevertning	50 000
11300	Telefon/telefax	12 000
11302	Porto	1 000

11703	Ikke oppgavepliktige reiseutgifter	65 000
11900	Husleie	40 000
11902	Fellesutgifter, leie	20 000
12704	Egeninnsats prosjekter	400 000
12709	Andre konsulenttenester	1 600 000

2 200 000

Total - inntekter / utgifter

0

Sammenstillingen inkluderer også prosjektfinansiering til noen av arbeidsoppgavene. Kontorhold og lønn for de to stillingene utgjør ca to millioner pr år.

Kostnadsfordeling/ finansiering

Kostnadene pr kommune for en «Virksomhet for næring» i hht figur på s 16, vil avta med antall kommuner som deltar på grunn av normale «stordriftsfordeler», som behov for oppdatering, informasjon, reproduksjon m.m, og kan grovt skisseres på følgende måte:

Antall kommuner	1	2	3	4	5	6	7	8
Antall årsverk	1	1,5	2	2	2,5	2,5	3	3
Lønnskostnader med sosialkostnader	900	1 350	1 800	1 800	2 250	2 250	2 700	2 700
Driftskostnader kontor, reiser	120	180	240	240	300	300	360	360
Informasjon, møter, arrangementer mv	80	120	160	160	200	200	240	240
Sum	1 100	1 650	2 200	2 200	2 750	2 750	2 840	2 860
Snitt per kommune	1 100	825	733	550	687	458	406	358
Tilskudd prosjekt stat/fylke 150 pr k.	150	300	450	600	750	900	1 050	1 200

De gjennomsnittlige kostnadene pr kommune kan fordeles pr kommune, etter folketall eller på andre måter. En nokså vanlig måte å dele det inn på, er en «inngangspris» for hver kommune fordi en del av kostnadene ligger fast uavhengig av innbyggertall. Resten av summen deles på kommunene ut fra innbyggertall. Hvis en for eksempel sier at 40 % av summen er fastkostnad, 60 % deles etter innbyggertall - eller 30-70 - eller det som kommunene blir enige om. Totalsummen er den samme, men en må velge fordelingsnøkkel.

De reelle kostnader på hva en nærings sjef og næringskonsulent vil koste den enkelte kommune er avhengig av hvor mye de allerede i dag har satt av til næringsfunksjonen, og hvorvidt denne beholdes i kommunen eller settes inn i den felles enheten.

Oppsettet er basert på 100 % finansiering fra kommunene selv. Det vil naturligvis også i framtida kunne by seg muligheter til å finansiere deler av det felles arbeidet med eksterne midler, med de muligheter og utfordringer det medfører.

Styring av næringsarbeidet

Kommuner har valgt forskjellige styringsformer av næringsarbeidet. I dette forslaget er det politikk og tjenesteproduksjon som skal gjøres i interkommunalt samarbeid. Dette er kommunalt

arbeid som bør styres av kommunene, selv om innspill og dialog med næringslivet naturligvis er viktig. Det finnes en rekke modeller for samarbeid. De mest kjente er kjøp av tjenester kommuner imellom; samarbeid etter kommune-loven § 27 – eget styre; interkommunalt selskap; aksjeselskap; stiftelser; samkommune og vertskommunemodell. Viser til eget vedlegg. Vertskommunemodellen er den mest vanlige samarbeidsformen hvor en kommune overlater visse oppgaver med dertil hørende beslutningsmyndighet til en annen kommune, vertskommunen.

I prinsippet er alt kommunalt arbeid, også næringsarbeidet, underlagt rådmannen, med et politisk organ f.eks. formannskapet som behandler sakene. Da styres det av en kommune. Det er imidlertid mulig å oppnevne et rådgivende fagstyre med representanter fra de deltagende kommunene. Det kan være et fagstyre bestående av politikere (ordførere og varaordførere) politikere og administrasjon (ordførere og rådmenn) eller politikere og næringslivsrepresentanter. Her bør kommunene ha flertallet. Dette innebærer et avtalebasert samarbeid mellom to eller flere kommuner – men ikke etablering av en egen juridisk person. For politiske organ er det viktig å huske at politikere skal utforme næringspolitikk ikke drive næringsutvikling.

Oppsummering/ anbefalinger

Følgende alternativer foreligger:

1. Kommunene etablerer to felles næringsenheter som følger bo- og arbeidsregionene Tynset og Røros. Plasseres i henholdsvis Røros og Tynset etter vertskommunemodellen. Det oppnevnes to rådgivende fagstyres med politiske og/ eller administrative representanter fra de deltagende kommunene, inkludert landbruk og plan. Rørosregionen næringshage og andre aktører driver det bedriftsrettede arbeidet. Regionrådet driver det felles interessepolitiske arbeidet med støtte fra de to felles næringsenhetene, jfr figur s 16 og 17.
2. Det etableres en felles næringsenhet for alle kommunene i regionen, som plasseres i en kommune etter vertskommunemodellen eller i Regionrådet. Det oppnevnes et fagstyre med politiske og/ eller administrative representanter fra de deltagende kommunene. Rørosregionen næringshage og andre aktører driver det bedriftsrettede arbeidet.
4. Felles strategisk næringsenhet for alle kommunene i regionen, videreføres i Regionrådet. Den styres av AU i Regionrådet. Rørosregionen næringshage og andre aktører driver det bedriftsrettede arbeidet.
3. Den enkelte kommunene tar ansvar for og organiserer sitt næringsutviklingsarbeid, eventuelt inkludert førstelinjetjenesten. Rørosregionen næringshage og andre aktører driver deler av det bedriftsrettede arbeidet.

Vedlegg

Organisasjonsformer

Samarbeid etter kommuneloven § 27 - eget styre

I henhold til [kommuneloven § 27](#) kan kommuner eller fylkeskommuner delta i slikt samarbeid, men ikke staten eller private aktører. Bestemmelsen om interkommunalt samarbeid i kommuneloven gir kun noen hovedregler om slikt samarbeid. Rammene vil derfor i ganske stor utstrekning være avhengig av avtalen deltagerne i mellom.

For å etablere samarbeid etter kommuneloven § 27 må deltagerne «opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver». Kommunal myndighet kan delegeres til dette styret, men ikke all type myndighet (kfr. ovenfor). Formålet med å opprette et slikt samarbeid er altså å løse bestemte oppgaver, og vedtektene for samarbeidet må angi området for styrets virksomhet. Bestemmelsen angir ikke hvilke oppgaver som kan legges til slikt interkommunalt samarbeid. Bestemmelsen om eget styre må forstås dit hen at det må foretas en tildeling av avgjørelsesmyndighet til dette styret. Et styre er altså mer enn et samarbeidsorgan.

Lov om interkommunale selskap (IKS-loven)

Dette er det neste man kan vurdere. [IKS-loven](#) gjelder for selskaper der deltagerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Loven gir, i motsetning til reglene om interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27, ganske detaljerte regler om organiseringen av slike selskap.

Men IKS-loven regulerer heller ikke hva slags oppgaver som kan legges til et interkommunalt selskap. Et interkommunalt selskap vil være et eget rettssubjekt, og kommuneloven gjelder ikke for slike selskaper. Slike selskap må ha styringsorganer som representantskap, styre og daglig leder. Etter IKS-loven har styret fullmakter direkte hjemlet i IKS-loven og er ikke avhengig av at slik myndighet blir delegert. Fullmaktene som styret har vil være langt videre enn den kompetansen som legges til et interkommunalt styre etter kommuneloven § 27. Det betyr imidlertid ikke at det er større adgang til å legge offentlig myndighet som sådan til slike organer enn til et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven.

Aksjeselskap

Et tredje alternativ er dannelsen av et aksjeselskap. I likhet med reglene om interkommunalt samarbeid etter kommuneloven og reglene i IKS-loven regulerer heller ikke aksjeloven hvilke oppgaver som kan legges til et aksjeselskap. Aksjeselskap som samarbeidsform mellom kommuner innenfor næringsområdet anses som lite aktuelt.

I hvilken grad er et interkommunalt samarbeid et eget rettssubjekt?

Et «eget rettssubjekt» - eller en «egen juridisk person» - har rettigheter og plikter som sådan. I norsk og nordisk formuerett regnes begrepet *egen juridisk person* som et uttrykk for at det for en slik enhet gjelder en del rettsregler på linje med fysiske personer. En juridisk person vil således kunne være et eget rettighetssubjekt og forpliktelsessubjekt i forhold til formuerettens regler, kunne ha sivilprosessuell partsstilling (partsevne) og kunne ha stilling som part i forhold til offentlig forvaltning. Posisjonen opptrer normalt som en konsekvens av at sammenslutningsformen er stiftet, og opphører ved dens avvikling.

Vertskommunemodellen

Vertskommunemodellen dreier seg om den situasjonen der en kommune overlater bestemte oppgaver og beslutningsmyndighet knyttet til oppgaven til en annen kommune (vertskommunen). Den innebærer ikke etablering av en egen juridisk person. Det er tale om et avtalebasert samarbeid mellom to eller flere kommuner.

Delegering til samkommune/vertskommune

Kommunene får sine oppgaver gitt gjennom særlover. Hittil har det vært nødvendig å søke etter en hjemmel i den enkelte lov dersom *offentlig myndighetsutøvelse* skal kunne legges til interkommunale enheter. Særlovene er ofte uklare med hensyn til dette. Derfor foreslår Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) nå å ta inn en «generalbestemmelse» i kommuneloven som innebærer at all offentlig myndighetsutøvelse kan delegeres til en samkommune eller en vertskommune, med mindre det er avskåret i den aktuelle loven. Den eneste begrensning på hva som kan delegeres til en samkommune, vil etter dette være de bestemmelser i kommuneloven - eller annen lov - som *forbyr* kommunestyret å delegere myndigheten til andre. Den samme begrensningen vil også gjelde for vertskommunesamarbeid *med* felles folkevalgt nemnd. For vertskommunesamarbeid *uten* felles nemnd, vil det ligge en ytterligere begrensning i at det bare er saker uten prinsipiell betydning som kan legges til vertskommunen.

Med bakgrunn i de oppgaver en ser for seg skal løses ved en interkommunal næringsarbeid er nok vertskommunemodellen den mest hensiktsmessige.

Kildehenvisninger

¹ Myrdal, Frode, Vegard Sjøstad og Trygve Bragstad. *Næringsutvikling i Kristiansundsregionen. Status og fremtidsmuligheter*. PwC, 2013.

² Nygaard, Marit Owren, Per Kristian Roko Kallager og Anja Hjelseth. *Kommunestruktur på Nordmøre. Delrapport 1 om helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*. TF-notat nr. 38/2015. Telemarksforskning.

³ 2015 Statistikk. Rørosregionen næringshage. 2016.

⁴ *Næringsarbeidet i Fjellregionen. Evaluering og veien videre*. Notat. 12.04.2017. Regionrådet for Fjellregionen.

⁵ Horigmo, Aase Marthe m.fl. *Kommunalt samarbeid på næringsfeltet. En litteraturstudie med praktiske råd*. Oxford research, 2014.