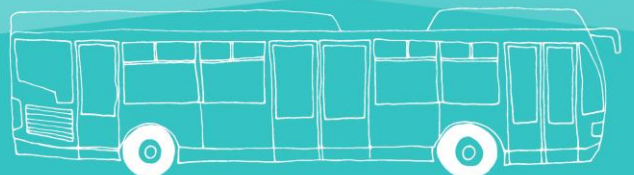


Evalueringen av utviklingsprogrammet for byregioner

Einar Leknes, Knut Onsager, Stian Brosvik Bayer, Silje Haus-Reve og Steinar Johansen

RAPPORT - 2018/184





Prosjektnummer: 7252382
Prosjektets tittel: Evaluering av utviklingsprogrammet for byregioner
Oppdragsgiver(e): Kommunal og moderniseringsdepartementet
ISBN: 978-82-490-0923-7
Gradering: Åpen

Stavanger, 03.10.2018

Einar Leknes
prosjektleder
Leder, IRIS Samfunnsforskning

Ann Karin Tennås Holmen
Kvalitetssikrer

Forord

IRIS og NIBR fikk i april 2016 oppdraget med å evaluere Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) Utviklingsprogram for byregioner (2014-18). I august 2016 ble det lever en delrapport (NIBR notat 2016-106) som belyser faktorer som har påvirket innretning, iverksetting og framdrift i byregionenes utviklingsprosjekter i en tidlig fase.

Denne rapporten utgjør sluttrapporten fra evalueringen. Den omfatter en beskrivelse av faglige tilnærminger og av utviklingsprosjektene, videre analyser av resultater og effekter av utviklingsprosjektene samt vurderinger av byregionprogrammets addisjonalitet og vellykkethet og statens bidrag til dette

Evalueringen har pågått i hele perioden og har inkludert flere surveys, case-studier, informantintervjuer og deltakelse på nettverkssamlinger i regi av programmet. Evalueringen er i all hovedsak gjennomført av Knut Onsager (NIBR) og Einar Leknes (IRIS). I tillegg har Stian Brosvik Bayer (IRIS) bidratt med utforming og gjennomføring av surveyene, Silje Haus-Reve har gjennomført samvariasjonsanalyse og Steinar Johansen (NIBR) har levert deler av den regionale statistikken. Peter Arbo ved Universitetet i Tromsø har fungert som ekstern faglig rådgiver.

Prosjektlederne i for hvert av de 37 byregionprosjektene har bidratt til evalueringen gjennom å svare på til sammen tre omfattende surveyer. Flere av prosjektlederne har hjulpet til med å organisere informantintervjuer i forbindelse med case-studiene i ti av byregionene. I tillegg har mange prosjektdeltakere og prosjekteiere i samtlige byregioner svart på en survey. Fra sentralt hold har representanter fra KMD og Kompetansesenteret for distriktsutvikling (KDU) stilt opp til intervju. Mange takk til alle dere for at dere har bidratt.

Fra KMD har Kristin Lind, Axel Rød, Kristin Nakken, Anne Gjerdåker, Morten Gulsrud og Bjørn Barvik representert oppdragsgiver og deltatt i referansegruppen for prosjektet. Lillian Hatling og Geir Lyngås (KDU), Karianne Resare (Grenlandsregionen), Lars Øyvind Gillund (Kongsvingerregionen) og Mari Grut (Sør-Trøndelag Fylkeskommune) har også deltatt i referansegruppen.

Stavanger, 18. september 2018

*Einar Leknes
Prosjektleder*

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
FIGURFORTEGNELSE	6
TABELLFORTEGNELSE	8
TABELLER I VEDLEGG	9
SAMMENDRAG	10
SUMMARY.....	18
 DEL I FAGLIGE TILNÆRMINGER	 25
1. INNLEDNING	26
2. UTVIKLINGSPROGRAMMET	28
3. PROBLEMSTILLINGER, EVALUERINGSOPPLEGG OG GJENNOMFØRING.....	30
3.1 Problemstillingene.....	30
3.2 Evalueringsopplegg og prosjektforståelse	31
3.3 Forskningsdesign, datainnsamling og -analyse	33
4. REGIONALØKONOMISK VEKST - PERSPEKTIVER OG UTVIKLINGSTREKK.....	37
4.1 Programmets hovedperspektiv	37
4.2 Teoretiske perspektiver.....	38
4.3 Empiriske studier om utvikling i norske små og mellomstore byregioner fra de senere år.....	46
4.4 Utviklingstrekk i landets byregioner og i utviklingsprogrammets byregioner de senere årene.....	53
5. UTVIKLINGSPROSJEKTENE	59
5.1 Deltakende byregioner – en variert gruppe.....	59
5.2 Perspektiver og innretning	63
5.3 Byregionprosjektenes kobling» til andre prosesser og tiltak.....	66
5.4 Styringsgruppens og kommuneledelsens betydning for byregionprosjektene	67
5.5 Utviklingsevne, samarbeidserfaring og gjennomføring	71
5.6 Ressurser	75
5.7 Oppsummering.....	76
 DEL II RESULTATER OG EFFEKTER AV UTVIKLINGSPROSJEKTENE.....	 78
6. RESULTATER.....	79
6.1 Møteplasser og nettverk	80
6.2 Felles strategier og planer, forpliktende avtaler og nye prosjekter.....	85
6.3 Forbedret næringsutviklingsapparat og tilrettelegging	88
6.4 Profilering og identitet	92

6.5 Stedsutvikling og attraktivitet	94
6.6 Infrastrukturutvikling.....	96
6.7 Utdanningstilbud, kompetanse og arbeidskraft	99
6.8 Bedriftsutvikling.....	103
6.9 Utvikling i offentlig sektor	106
6.10 Fordeling av resultatene innad i byregionene.....	109
6.11 Oppsummering.....	110
7. FAKTORER SOM HAR FREMMET OG HEMMET RESULTATOPPNÅELSE	112
7.1 Hvilke forhold har FREMMET resultatoppnåelse?	112
7.2 Hvilke forhold har HEMMET resultatoppnåelse?.....	114
7.3 Samvariasjonsanalyse av faktorer som fremmer og hemmer resultat.....	116
7.4 Oppsummerende betraktninger	119
8. REGIONALØKONOMISK VEKST PÅ LANG SIKT	121
8.1 Forskningsbasert kunnskap om regionaløkonomisk vekst og kommuners muligheter til å påvirke	121
8.2 ByR-prosjektenes resultater i prosjektperioden	124
8.3 Prosjektledernes og prosjektdeltakernes egne vurderinger.....	127
8.4 Samlet oppsummering og vurdering.....	130
DEL III PROGRAMNIVÅET.....	133
9. ADDISJONALITET OG VELLYKKETHET PÅ PROSJEKTNIVÅ	134
9.1 Typer og grader av addisjonalitet.....	134
9.2 Typer og grader av vellykkethet	141
9.3 Oppsummering.....	144
10. STATENS ROLLE FOR STYRING, ORGANISERING OG ADDISJONALITET I PROGRAMMET	145
DEL IV KONKLUSJONER.....	150
11. SAMMENFATNING AV FUNN OG KONKLUSJONER.....	151
REFERANSER	155
VEDLEGG 1 - DIAGRAMMER	157
VEDLEGG 2 - QCA-ANALYSE	160
VEDLEGG 3 – PROSJEKTLEDERSURVEY	171
VEDLEGG 4 - PROSJEKTGRUPPE SURVEY	191
VEDLEGG 5 – SVARPROSENTER PROSJEKTGRUPPESURVEY	205

Figurfortegnelse

Figur 3-1:	<i>Flytskjema for «ideell» årsaks-virkningssammenheng mellom tiltak og impact.</i>	32
Figur 4-1:	<i>Utviklingen i folketall i landet, hovedklasser av sentralitets-regioner og ByR-regionene 2008-2018 (%-poeng endring ift.2008=100).</i>	55
Figur 4-2:	<i>Utviklingen i sysselsetting i landet, hovedklasser av sentralitets-regioner og ByR-regionene 2008-2018 (%-poeng endring ift.2008=100).</i>	56
Figur 4-3:	<i>Vekstrater i folketall og sysselsetting i ByR-regionene 2008-18.</i>	58
Figur 5-1:	<i>Deltakende byregioner rangert etter folketall 2015.</i>	60
Figur 5-2:	<i>Byregioner som deltar i byregionprogrammet.</i>	62
Figur 5-3:	<i>Prosjektenes tematiske innretning: absolutt fordeling av tematisk forekomst på regiontyper (Kilde: Egen PL-survey, spm.1.4). (n=37).</i>	64
Figur 5-4:	<i>Prosjektenes tematiske innretning: prosentvis fordeling av tematisk forekomst innen hver regiontype.</i>	65
Figur 5-6:	<i>Koblinger mellom utviklingsprosjekt og andre prosjekter i byregionen.</i>	66
Figur 5-7:	<i>Styringsgruppens avklaringer, prioriteringer og valg av tiltak.</i>	70
Figur 5-8:	<i>Styringsgruppens bidrag til profilering.</i>	70
Figur 5-9:	<i>Kommuneledelsens støtte til byregionprosjektet.</i>	71
Figur 5-10:	<i>Kommunenenes samarbeidserfaring.</i>	73
Figur 5-11:	<i>Har prosjektleder samarbeidet med andre deltakere i byregionsprosjektet tidligere?</i>	73
Figur 5-12:	<i>Prosjektgjennomføringen.</i>	75
Figur 6-1:	<i>Utviklingen av myk infrastruktur.</i>	80
Figur 6-2:	<i>Byregionprosjektets bidrag til nye eller bedre faglige, politisk/administrative møteplasser.</i>	81
Figur 6-3:	<i>Byregionprosjektets bidrag til oppnådd resultat innen utvikling av nye eller bedre informasjons- og kunnskapsnettverk.</i>	83
Figur 6-4:	<i>Fortsettelse av byregionalt samarbeid.</i>	86
Figur 6-5:	<i>Har byregionprosjektet ført til forpliktende framtidig samarbeid mellom kommunene i byregionen?</i>	86
Figur 6-6:	<i>Tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap.</i>	89
Figur 6-7:	<i>Byregionprosjektets bidrag til tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap.</i>	91
Figur 6-8:	<i>Byregionprosjektets bidrag til forbedring av næringsutviklingsapparat.</i>	91
Figur 6-9:	<i>Profilering av regionen.</i>	92
Figur 6-10:	<i>Byregionprosjektets bidrag til profilering av regionen.</i>	93
Figur 6-11:	<i>Byregionprosjektets bidrag til profilering og identitetsbygging.</i>	94
Figur 6-12:	<i>Byregionprosjektets bidrag til stedsutvikling og attraktivitet i regionen.</i>	95
Figur 6-13:	<i>Byregionsprosjektets bidrag til å øke bosteds, besøks- og næringsattraktivitet.</i>	96
Figur 6-14:	<i>Fysisk/teknisk infrastruktur (samferdsel, næringsarealer, næringslokaler, IKT etc.)</i>	97
Figur 6-15:	<i>Byregionprosjektets bidrag til infrastrukturutvikling (samferdsel, næringsarealer, IKT, etc.)</i>	98

Figur 6-16: <i>Byregionprosjektets bidrag til fysisk og teknisk infrastruktur.</i>	98
Figur 6-17: <i>Utdanningstilbud, kompetanse og arbeidskraft.</i>	100
Figur 6-18: <i>Byregionprosjektets bidrag til utdanningstilbud, kompetanse og arbeidskraft.</i>	102
Figur 6-19: <i>Byregionprosjektets bidrag til kompetanse og arbeidskraft.</i>	102
Figur 6-20: <i>Bedriftsutvikling i regionen (økt konkurransekraft i bedriftene, nye bedrifter, flere arbeidsplasser).</i>	103
Figur 6-21: <i>Byregionprosjektets bidrag til bedriftsutvikling i regionene.</i>	105
Figur 6-22: <i>Byregionprosjektets bidrag til bedriftsutvikling.</i>	106
Figur 6-23: <i>Nye arbeidsplasser/nye virksomheter i offentlig sektor.</i>	107
Figur 6-24: <i>Byregionprosjektets bidrag til vekst i offentlig sektor.</i>	108
Figur 6-25: <i>Byregionprosjektets bidrag til nye arbeidsplasser og virksomheter i offentlig sektor.</i>	108
Figur 6-26: <i>Fordeling av resultater mellom by- og omlandskommuner</i>	109
Figur 7-1: <i>Hvilke forhold har fremmet resultatoppnåelse?</i>	113
Figur 7-2: <i>Hvilke forhold har hemmet bedre resultatoppnåelse?</i>	115
Figur 8-1: <i>Sannsynlige effekter for regionaløkonomisk vekst – absolutte fordelinger av graderte svar for tre ulike effekt-typer. (PL-survey spm 42.1)</i>	129
Figur 8-2: <i>Sannsynlige effekter på regionens vekstevne (spm.42.2)</i>	130
Figur 10-1: <i>Nytten av de nasjonale nettverkssamlingene for utviklingsarbeidet</i>	146
Figur 10-2: <i>Faglige kontakter på de nasjonale nettverkssamlingene av nytte for utviklingsarbeidet</i>	147

Tabellfortegnelse

Tabell 4-1:	Folketalls- og sysselsettingsutviklingen for hovedklasser av byregioner i landet og i ByR-programmet (2014-18). (Datakilde: SSB).....	57
Tabell 5-1:	Deltagende byregioners egenskaper mht folketall, antall kommuner og byer/sentra (Datakilde: SSB/NIBR).....	59
Tabell 5-2:	Styringsgruppene størrelse og sammensetting.....	68
Tabell 7-1:	Faktorenes påvirkning av resultat.....	118
Tabell 8-1:	ByR-prosjektets nytte oppgitt av prosjektlederne (N=35 respondentsvar, spm.21, utvidet survey).....	126
Tabell 8-2:	ByR-prosjektets nytte oppgitt av alle respondenter eksklusiv prosjektlederne (N=258 respondentsvar, spm.21, utvidet survey).....	126
Tabell 9-1:	Prosjektlederens vurderinger av addisjonalitet (PL-surveyen).....	135
Tabell 9-2:	<i>ByR-prosjektets nytte oppgitt av alle respondenter eksklusiv prosjektlederne i utvidet survey (spm21) (N=258 respondentsvar)</i>	<i>137</i>
Tabell 9-3:	<i>Andel respondenter som svarer at hhv. tiltakene, atferdsendringen og resultatene ikke ville blitt kommet uten ByR-prosjekt og –program</i>	<i>137</i>
Tabell 9-4:	<i>Noen indikatorer ByR-prosjektene vellykkethet (Kilde: Egen PL-survey) (N=37)</i>	<i>142</i>

Tabeller i VEDLEGG

Vedl.Tabell 1: Spørsmålene som faktoren samarbeidstradisjon mellom kommunene bygger på og fordelt vektlegging. Kilde: Prosjektledersurvey, spørsmål 2, Samarbeidstradisjoner	162
Vedl.Tabell 2: Spørsmål som variabelen prosjektleders tilknytning, plassering, posisjon og samarbeidserfaring bygger på og fordelt vektlegging.. Kilde: Prosjekt leder-survey spørsmål 3.	162
Vedl.Tabell 3: Spørsmål som variabelen Styringsgruppens og kommuneledelsens funksjon bygger på og fordelt vektlegging. Kilde: Prosjektledersurvey.	163
Vedl.Tabell 4: Sannhetstabell over mulige kombinasjoner av faktorer	163
Vedl.Tabell 5: Innledende konsistensanalyse av konstellasjonene for ulike typer resultater	165
Vedl_Tabell 6: Viktige faktorer som fremmer videreført samarbeid i regionen, enkel modell. Avhengig variabel: Videreført samarbeid i form av nye samarbeidsprosjekter, vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner .	166
Vedl.Tabell 7: Viktige faktorer som hemmer videreført samarbeid i regionen, enkel modell. Avhengig variabel: Fravær av videreført samarbeid (~videreført samarbeid) i form av nye samarbeidsprosjekter, vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner	167
Vedl_Tabell 8: Viktige faktorer som hemmer økt kompetanse i regionen, enkel modell. Avhengig variabel: Fravær av økt kompetanse i regionen.	168
Vedl.Tabell 9: Viktige faktorer som hemmer økonomiske virkninger i regionen, enkel modell. Avhengig variabel: Fravær av økonomiske virkninger i regionen.	169
Vedl.Tabell 10: Faktorenes påvirkning av resultat	169

Sammendrag

Introduksjon

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har i perioden 2014-18 hatt ansvar for Utviklings-programmet for byregioner (ByR) (2014-18). Målet med programmet har vært å styrke deltakende byregioners vekstkraft og øke kunnskapen om samspillet mellom by og omland. KMD har i perioden bevilget 110 millioner kroner til programmet, hvor det meste har gått som tilskudd til utviklingsprosjekter i deltakende byregioner. Kompetansesenter for distriktsutvikling (KDU) hatt ansvaret for utvikling og drift av fellesarenaer og nettverk for kunnskapsutvikling og -spredning blant aktørene og byregionene nasjonalt.

IRIS og NIBR har i perioden 2016 – 2018 gjennomført en prosess- og resultatevaluering av programmet. Det har blitt lagt vekt på å kartlegge resultater ved prosjektslutt, hvorfor resultatene er blitt som de er blitt og sannsynlige effekter for byregionenes økonomiske vekstkraft på lengre sikt. I evalueringen vurderes også grad av addisjonalitet og vellykkethet for prosjekter og program, samt betydningen statens rolle har hatt for dette.

Evalueringen er basert på kvalitative og kvantitative informasjonskilder. En viktig del av datagrunnlaget har vært tre surveyer til de 37 prosjektlederne (svarprosent på 97-100%) og en survey til 1011 prosjektdeltakere (med en svarprosent på 38%). Surveyene har både hatt lukkede avkryssingssvar og åpne tekstvar. Videre har vi gjennomført 10 case-studier av enkeltprosjekter der vi har gjort dypdykk i dokumenter og hentet inn informasjon gjennom intervjusamtaler med prosjektledere samt enkelte prosjektdeltakere og representanter fra styringsgrupper. Utover dette er det hentet informasjon fra dokumenter, deltakende observasjon på nettverkskonferansene og intervjuer med sentrale aktører på programnivå (KMD/KDU). SSB-registerdata er også analysert for å belyse utviklingstrekk i byregionene. Samlet har dette gitt oss et godt data- og informasjonsgrunnlag. Analyser viser også at det er et godt samsvar mellom kunnskap vi har innhentet med de ulike innsamlingsmetodene, som samlet sett har gitt god reliabilitet i dataene.

Utviklingsprogrammets mål og samfunnsfelt

Utviklingsprogrammet har hatt som overordnet mål å bidra til å styrke byregionenes økonomiske vekstkraft på lengre sikt. For å nå målet har strategien med programmet vært å øke kunnskapen om samspillet mellom by og omland i byregionene, og å stimulere by- og omlandskommunene til sterkere samhandling for å styrke byregionenes økonomiske vekstkraft. Den primære målgruppen for programmet har vært kommunenes administrasjon og fagetater, som igjen har hatt ansvar for å involvere andre «relevante aktører» av betydning for regionaløkonomisk vekst. Programmet påvirker særlig kommunenes rolle som samfunnsutviklere og næringsutviklere.

Regionaløkonomisk vekst i form av økt verdiskaping eller sysselsetting i privat sektor påvirkes av mange ulike faktorer som ressurstilgang, næringsstrukturer, innovasjon,

produktivitet, markedsførhold etc. For flere av disse forholdene har internasjonale og nasjonale rammevilkår og endringsprosesser sterk innflytelse på den økonomiske veksten i byregioner på ulike måter. Økonomiske og institusjonelle forhold i den enkelte byregion representerer samtidig viktige betingelser for byregionens tilpasnings- og omstillingsevne samt evne til næringsutvikling, innovasjon, jobbskaping og produktivitet. Den enkelte byregion kan gjennom god samhandling mellom aktører påvirke noe av grunnlaget for økonomisk vekst i egen region på lang sikt gjennom tilretteleggende tiltak og innsats for framtidsrettet næringsutvikling og innovasjon samt attraktivitet for både bosetting, næringslokalisering og besøk.

I denne sammenheng har kommuner i byregionene potensielt viktige oppgaver, men også begrensede ressurser og virkemidler. Blant kommuner i Norge er det en stor spennvidde både når det gjelder hvilke utviklingsressurser man rår over og i vurderinger av nytte og faktisk prioritering av regionalt samarbeid for økonomisk vekst. Slike variasjoner i utviklingsressurser og vurderinger av nytte følger bare i noen grad en sentrum-periferi-dimensjon. Det er imidlertid liten tvil om byregionene selv skal påvirke sin økonomiske vekstkraft på sikt, vil viktige elementer i dette være økt samarbeid på tvers av kommunegrenser og et regionalt perspektiv når det gjelder samfunns- og næringsplanlegging og –strategier. Dette krever at kommunene tar en aktiv rolle i sin region, samarbeider om regionalt lederskap og utviklingsarbeid med andre offentlige aktører (fylkeskommuner, IN etc.), næringsliv, kunnskapsmiljø og sivilsamfunnet.

Byregionprogrammet har hatt et ambisiøst mål om å styrke byregionenes økonomiske vekstkraft på lang sikt gjennom kunnskapsoppbygging og økt samhandling mellom aktører i by- og omlandskommunene om strategiske tilrettelegging og utviklingstiltak. Programmets mål og målgrupper har relevans for arbeidet med å styrke små- og mellomstore byregioners institusjonelle kapasitet og kompetanse på strategisk planlegging og tilrettelegging for næringsutvikling basert på regionale fortrinn. Programmet har imidlertid hatt en relativt beskjeden økonomisk ramme, ganske kort varighet og blitt iverksatt samtidig med større relaterte nasjonale strukturreformer (kommune/region) med andre mål. I KMDs programdokumenter framgår det at myndighetene naturlig nok ikke har hatt forventninger til store direkte effekter for den økonomiske veksten i programperioden, men at slike effekter så man for seg burde komme på lengre sikt uten at det var konkret definert.

Byregionene og prosjektene

Det var 37 byregioner fra alle landsdelene som søkte deltakelse og deltok i programmets hovedfase. Hver region har bestått av selvvalgt gruppe av by- og omlandskommuner der minst en by- eller regionsenterkommune har måttet inngå. Hovedgruppen har vært små- og mellomstore byregioner (16 småbyregioner, 12 mellomstore byregioner, 7 småsenterregioner og 2 delregioner av storbyregioner). Det har imidlertid vært stor spennvidde blant deltakende regioner ikke bare når det gjelder størrelse og sentralitet, men også by- og tettstedsstrukturer, by- og omlandsrelasjoner og grad av integrasjon og samholdighet mellom kommunene.

Det er altså 37 byregioner (220 kommuner) med like mange utviklingsprosjekter som deltar. Kommuner er ansvarlig for 24 prosjekter mens andre organer (regionråd, næringsutviklingsselskap) er ansvarlig for 13 prosjekter.

Til tross for ulikheter mellom prosjektenes tematiske innretting har prosjektene til felles søkelys på ett eller flere av de følgende overordnede utfordringer:

- Næringsutvikling og innovasjon, flere arbeidsplasser og bedre tilgang på kompetansepersoneell.
- Tettere samarbeid mellom kunnskapsinstitusjoner og næringslivet, regionalt tilpasset kompetanse- og utdanningstilbud.
- Befolkningsutvikling og sammensetting, bostedsattraktivitet, identitet og rekruttering.
- Fysisk infrastruktur og utbyggingsmønster.

Totalbudsjettet for utviklingsprosjektene er i underkant av 250 millioner kroner (iht. fase-2 søknadene), noe som betyr at gjennomsnittsprosjektet har en ramme på om lag 6,5 millioner kroner. Departementet har gitt støtte til 50 prosent av kostnadsbudsjett dog maksimalt om lag 3,0 mill. kr. Midlene har stort sett gått til prosjektledelse, styringsgruppe, nettverkssamarbeid, kunnskapsinnhenting/utredning, samt drifts- og reisekostnader.

Prosjektlederne har enten vært ansatt i kommunene (43%), regionråd (24%) eller kommunalt eller regionalt næringsutviklingsselskap (33%). Gjennomsnittlig stillingsandel har vært på 55%, men her er det store variasjoner mellom prosjektene. I hele 40 % av prosjektene har det vært skifte av prosjektleder fase 2 (2016 – 2018) av byregionprosjektet. I noen prosjekter har dette har skapt utfordringer med framdrift og resultatoppnåelse. Kartleggingen viser ellers at prosjektlederne består av kompetent personell med mange års arbeidserfaring innenfor samfunns- og næringsutvikling og de fleste årene fra den aktuelle byregionen. Om lag 90% av prosjektlederne hadde samarbeidet med andre deltakere i byregionprosjektet tidligere.

Sett i lys av at prosjektet på mange måter må betraktes som et nybrottsarbeid, med deltakere fra ulike autonome organisasjoner (kommuner) i en byregion, vurderes effektiviteten i prosjektteamene og gjennomføringsgrad i deltakende kommuner å være som forventet.

I det store flertall av prosjektene har det vært enighet i styringsgruppene om prioriteringene og tiltakene underveis. Men styringsgruppene i en del av prosjektene har ifølge prosjektlederne ikke bidratt godt nok med nødvendige avklaringer og styrings signaler underveis. Dette har skapt utfordringer for enkelte prosjektledere. Noe av dette kan muligens ha sammenheng med at ledere av styringsgruppene har vært skiftet ut i 1/3 av prosjektene.

I flertallet av prosjektene har styringsgruppene gitt forholdsvis moderate bidrag til profilering av byregionprosjektet innad i kommunene og utad i byregionen forøvrig. I kun om lag 1/3 av prosjektene har politisk og administrativ ledelse i kommunene vært aktive støttespillere og promotert prosjektet innad i kommunene og utad i regionen.

Flertallet av prosjektlederne mente altså at de har opplevd begrenset slik støtte til prosjektet fra de som har utgjort det byregionale lederskapet.

Resultater

Programmet har en variert prosjektportefølje som har gitt resultater på mange ulike områder. Byregionprosjektene har først og fremst bidratt innenfor de direkte tiltaks- og resultatområdene, mens bidragene fra prosjektene innenfor de indirekte resultatområdene er mer beskjedne. Dette betyr at det i regi av byregionprosjektene har blitt iverksatt mange ulike tilretteleggingstiltak for næringsutvikling, mens de i liten andel har oppnådd resultater i form av nye virksomheter eller arbeidsplasser. Dette er som forventet innenfor et kortvarig prosjekt der kommunal administrasjon er den primære målgruppen.

De aller fleste prosjektene har bidratt til å styrke deler av byregionenes *myke infrastruktur* som vil kunne være av betydning for evne til samordnet byregional planlegging og tilrettelegging for næringsutvikling og økonomisk vekst på sikt. I styrkingen av den myke infrastrukturen inngår etableringen av flere og bedre møteplasser, informasjons- og kunnskapsnettverk mellom aktørene i regionen, bedre samhandling mellom by- og omlandskommunenes aktører, en sterkere delingskultur, mer samarbeids- og utviklingsorienterte kommuner, bedre tillit mellom aktørene og økt kommunal evne og vilje til samarbeid om strategisk nærings- og samfunnsutvikling på byregionalt nivå. Hele ¾ av prosjektlederne opplyste at møteplassene og nettverkene som var utviklet ville bli videreført etter prosjektslutt. Og videre har hele 2/3 av de deltakende byregioner inngått *forpliktende avtaler om framtidig samarbeid som følge av prosjektet*, enten i form av nye konkrete samarbeidsprosjekt eller ved vedtatte felles utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner mellom kommunene.

I 2/3-del av prosjektene har man bidratt til å utvikle og profesjonalisere næringsutviklingsapparatet hos kommunene. I mange av prosjektene har man ellers arbeidet med å styrke deler av innovasjonssystemet gjennom tettere og bedre samarbeid mellom kunnskapsinstitusjoner og næringsliv og utviklingen av innovasjonssentra. Om lag 30% av byregionene melder om resultater i form av tilpasset utdanningstilbud til regionens nærings- og arbeidsliv.

I om lag 60% av byregionene har prosjektet bidratt til *bedre profilering* av byregionen og ifølge prosjektlederne bidratt til utvikling av en sterkere byregional identitet. I mange av prosjektene henger dette sammen med *stedsutviklings- og attraktivitetstiltak*. Om lag halvparten av byregionprosjektene melder at de har oppnådd resultater innen denne kategorien.

Fysisk (eksempelvis veger, nærings-arealer og -lokaler) og teknisk infrastruktur inngår ofte som en viktig del av kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling. Om lag 20% av byregionprosjektene meldte om resultater innen denne kategorien.

¼ av byregionprosjektene meldte videre at de hadde bidratt til *bedriftsutvikling* i byregionen i form av nye bedrifter, flere arbeidsplasser eller økt konkurranseevne i etablerte bedrifter. Dette er det imidlertid få konkrete eksempler på. Det er imidlertid flere eksempler på hvilke tiltak byregionprosjektene har gjennomført for å bidra til

bedriftsutvikling, eksempelvis etablering av formaliserte bedriftsnettverk og klynge-samarbeid mellom bedrifter.

Samlet sett viser dette at om lag ¾ av byregionene har iverksatt tiltak og hatt resultater som har bidratt til å styrke byregionenes næringsutviklingskapasitet på flere felt og 2/3-deler av byregionene skal videreføre samarbeidet mellom kommunene på dette feltet etter prosjektslutt.

Faktorer som har fremmet og hemmet resultater

Prosjektledersurveyen viser at det er flere forhold som har bidratt til å fremme god resultatoppnåelse. De viktigste forholdene for flest av byregionene dreier seg om gunstige «prosjektinterne forhold» som internt samarbeid, økonomiske ressurser, prosjektleders kapasitet, samfunnsanalysen og prosjektteamets kapasitet. Det at 2/3 av prosjektlederne krysser av for samfunnsanalysen tyder på at dette har vært et riktig grep i byregionprogrammet. Over halvparten av prosjektlederne mener også at støtten fra styringsgruppen og dens arbeid med avklaringer og prioriteringer har fremmet resultatoppnåelse.

Fra casestudien kom det også fram at kommuner som var del av samme bo- og arbeidsmarkedsregion og/eller hadde tradisjon for regionalt samarbeid, kom raskere i gang med prosjektet, prosesser og resultater, enn i regioner der slike strukturer ikke allerede var på plass. Støtte fra fylkeskommunene i prosjektets tidlige faser viste seg også å ha betydning for rask oppstart og god gjennomføring.

I surveyen avdekkes også hemmende faktorer. Av disse var det arbeidet med kommunereformprosessen samtidig som var den faktoren som i størst grad skapte vansker og hemmet framdrift, gjennomføring og resultater. Øvrige forhold som har hemmet byregionprosjektene er kapasitet til prosjektleder og prosjektteam, manglende eller dårlig samarbeid mellom kommunene, samt samarbeidsforholdet mellom kommunene og andre aktører. Dette er forhold som også ble utdypet og bekreftet i casestudiene. Der kom det også fram at styringsgruppens rolle, noe ensidige sammensetning og størrelse, i noen tilfeller bidro til å svekke prosjektets gjennomføring.

Effekter for regionaløkonomisk vekst på lang sikt

Som omtalt har hoveddelen av ByR-prosjektenes *tiltaksinnretning* vært relevant i forhold til programmets hovedmål som har vært å styrke byregionenes vekstkraft på lang sikt. Samlet sannsynliggjør de omtalte resultatene at et flertall av deltagende byregioner har styrket sine institusjonelle infrastrukturer og forutsetninger for økonomisk vekst fram mot 2023 og noe videre. Uttellingen her vil imidlertid være påvirket av kommunenes og andre relevante aktørers oppfølging av grunnlaget som er utviklet og avtalene som er inngått på feltet så langt. Effekter for regionaløkonomisk vekst på lengre sikt fordrer altså at deltagende kommuner følger opp og videreutvikler det institusjonelle utviklingsapparatet og samhandlingen på mer varig basis i byregionene etter programslutt.

Mange av prosjektene også drevet med attraktivitets-, profilerings- og rekrutterings-tiltak. Resultatene på disse feltene er spredte og mer usikre ved prosjektslutt. Når det gjelder konkrete resultater i form av flere nye bedrifter og arbeidsplasser i privat og offentlig sektor har det i prosjektperioden vært marginale resultater. Samlet for disse

sistnevnte resultatfeltene er det derfor vanskelig for evaluator å si at resultatene sannsynliggjør særlig betydelige effekter for regional-økonomisk vekst eller vekstevne i byregionene, selv om det finnes noen få unntak.

Flertallet av prosjektlederne og –deltakerne tror imidlertid selv slik de svarer i surveyene, at ByR-prosjektet i «stor» og «noen» grad vil bidra til regionaløkonomisk vekst fram mot 2023 gjennom «flere nyetableringer» og «vekst i etablerte bedrifter», «forsterke entreprenørskaps- og innovasjonsevne i næringslivet», «bedre tilpasset utdannings- og kompetanse-tilbud» og «bedre tilgang på relevant arbeidskraft og kompetansepersoner». Videre rapporterer ByR-prosjektledere og –deltakere at det er mest sannsynlig av de økonomiske veksteffektene vil være størst i by/senter-kommunene og minst i omlandskommunene.

Samlet er vår vurdering er at hoveddel av ByR-prosjektene har hatt tiltak som er relevante for programålet, og en betydelig del av disse (18-20 prosjekter) har hatt resultater som har styrket kompetanse, evne og vilje til samarbeid om regional strategi og tilrettelegging som vil kunne styrke grunnlaget for nærings- og samfunnsutviklingen i byregionene på sikt. For et mindretall av ByR-prosjektene (inntil 10 prosjekter) synes resultatene såpass fragmenterte og tynne, at de mest sannsynlig vil ha marginal eller ingen effekt for den økonomiske veksten eller næringsutviklingen i de aktuelle byregionene fram mot 2023. Med andre ord er ByR-prosjektenes resultater og sannsynlige effekter på lang sikt ganske varierte og ujevne, selv om resultatene for flertallet av prosjektene må vurderes gode særlig når det gjelder å utvikle større styrke i den byregionale institusjonelle utviklingskapasiteten.

Vi anser det ikke mulig å gi en mer eksakt angivelse av sannsynlige effekter for regionaløkonomisk vekst og vekstevne fram mot 2023. Vi har angitt vesentlig potensielle effekter av økt institusjonell utviklingskapasitet, men det krever kontinuerlig oppfølging og effektene vil øke om kommunene og andre relevante aktører er aktive.

Addisjonalitet og vellykkethet

Undersøkelsene viser at byregionprogrammet har utløst ressurser, ført til atferds- endringer og gitt resultater og effekter som ikke hadde kommet uten at programmet hadde vært iverksatt. *Innsatsaddisjonaliteten* vurderes som middels da om lag halvparten av respondentene mener at tiltakene ikke ville blitt gjennomført uten programmet og like mange mener at tiltakene i stor grad eller i noen grad ville blitt gjennomført. *Atferdsaddisjonaliteten* vurderes som svakere enn middels da om lag 2/3 mener at endringen i samhandlingen/samarbeidet mellom kommunene ville kommet uansett. Svakere enn middels score på atferdsaddisjonalitet henger sammen med at mange av kommunene allerede hadde et aktivt samarbeid, videre at en presset kommuneøkonomi, særlig for de mindre kommunene, ville tvinge fram felles løsninger og oppgavefordeling. *Resultataddisjonaliteten* vurderes som middels da like over halvparten av respondentene mener at resultatene i liten eller ingen grad ville kommet uten byregionprosjektene.

Samlet sett vurderes byregionprosjektene som *middels operasjonelt vellykket* dvs. at prosjektene er gjennomført som avtalt og på en kostnadseffektiv måte. Når det gjelder *taktisk vellykkethet*; om prosjektene har nådd sine mål og om innsatsen har vært

formålstjenlig og til nytte for brukerne vurderes byregionprosjektene også som *middels vellykket*. Byregionprosjektene vurderes som *stort sett strategisk vellykkede* da neste 90 % mener at prosjektet har være i stor/noen grad relevant i forhold til regionens økonomiske vekstutfordringer og 2/3 av prosjektene vil bli videreført gjennom forpliktende samarbeid mellom kommunene.

Dette oversiktsbildet viser riktignok ikke de store variasjonene det har vært mellom prosjektene når det gjelder grader av vellykkethet. Dette kommer tydeligere fram i case-studiene og annen kunnskap som har framkommet om byregionprosjektene. Etter en samlet vurdering av disse også kan vi imidlertid si at 1/2-2/3 av prosjektene kan betegnes som vellykkede både operasjonelt, taktisk og strategisk, mens om lag 1/3 av prosjektene må karakteriseres som mindre vellykket etter disse kriteriene. Noen årsaker til forskjellig grad av vellykkethet er nevnt foran (hva har fremmet/hemmet resultatoppgåelse).

Hvordan har statens rolle med hensyn til innretning og organisering av programmet påvirket addisjonaliteten?

Statens innretning har utløst ressurser og et stort mangfold av prosjekter tilpasset ulike byregionale aktører og kontekster. Denne åpne lavterskelinnretningen har bidratt til økt innsatsaddisjonalitet gjennom at tiltak som ellers ikke ville blitt iverksatt kom med som en del av byregionprosjektet.

Departementet har styrt programmet gjennom å kombinere «top-down» prosesser knyttet til programmets ramme og mål, økonomistyring og –rapporteringer, med å stimulere til «bottom-up»-prosesser med store frihetsgrader for prosjekteiere å gjennomføre tiltak som er tilpasset ulike regioner.

Til tross for relativt store frihetsgrader har programmets overordnede innramming og krav til prosjektene om overordnede mål tilpasset programmålene, krav til samarbeid mellom kommunene og felles kunnskapsgrunnlag, krav om deltakelse og kunnskapsdeling på årlige nettverkssamlinger, samlet bidratt til både å styrke atferdsaddisjonaliteten (endret samhandling mellom kommunene i byregionene) og resultataddisjonaliteten i prosjekter og program.

Avsluttende kommentarer

Evalueringen av utviklingsprogrammet gir grunnlag for å fremme noen overordnede synspunkter og å reise spørsmål både til programstyringen og byregionprogrammet.

Den faglige og politiske begrunnelsen for programmet kunne vært tydeligere og programstyringen vært noe mer konkrete på relevante innsats- og resultatfelt. Det er utfordrende å kjøre et slikt program som omfatter alle regiontyper, fra storbyer til spredtboende distrikter. Programmet har riktig nok først og fremst mobilisert kommuner i små- og mellomstore byregioner. Perspektiver og forutsetninger for regionalt utviklingssamarbeid rettet mot økonomisk vekst varierer generelt svært mye betinget av kommuners størrelser og hva slags sentralitetsregion de er en del av. Det kan vurderes om eventuelle liknende program i framtiden heller burde organiseres i 2-3 delprogrammer eller deler av samme program, men der man skiller klarere på mål- og målgrupper innenfor ulike hovedtyper av sentralitetsregioner (eks. storby-, småby- og småsenterregioner). Da vil man i første omgang kunne sørge for å understøtte kunnskapsdeling og nettverk mellom regioner innenfor en del av de samme typene av

sentralitetsregioner og som vil kunne ha flere relevante læringspunkter enn regioner som har svært ulik sentralitet.

Om programmet også burde stilt større krav til prosjektkvalitet for deltakelse og/eller et tettere faglig oppfølgingssystem av det enkelte prosjekt, er noe som burde vurderes i forhold til eventuelt likartede programmer i framtiden. Programmet kunne også trukket enda større veksler på fylkeskommunenes og Innovasjon Norges, arbeider på relaterte felt og muligens stilt krav om mer aktiv involvering av disse. ByR har også vært et program dominert av offentlige aktører. Spørsmålet er om ikke flere representanter for nærings- og arbeidslivet eller lokale organisasjoner, i større grad burde vært involvert i prosjekter og program. Ellers synes det også som programmet i enda større grad kunne ha ansvarliggjort kommuneledelser og styringsgrupper bedre når det gjelder deres rolle til å bidra aktivt til å støtte opp om og promotere utviklingsprosjektene.

Dette har ellers vært et ganske ambisiøst program med ganske krevende mål knyttet til økonomisk vekst og vekstkraft på lang sikt. Man kan stille spørsmål om programmets varighet (3-4 år) og økonomiske ramme (110 mill.kr) blir noe smått og puslete i forhold til programmets mål og kontekst for øvrig.

Evalueringen gir også grunnlag for å stille spørsmål ved om mange nok av kommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ta en aktiv utviklingsrolle i slike regionale samarbeid. Evalueringen tyder på at mange, i særlig grad mange av de små (ofte omlands-) kommunene, har svært begrenset kapasitet og evne til å delta aktivt i denne typen regionalt utviklingssamarbeid. På den annen siden burde et slikt samarbeid kunne styrke de samlede utviklingsressursene i en byregion, som vil kunne ha positive effekter utover senterkommunen. Det kan være et behov for en gjennomgang i hver enkelt byregion av hvordan samarbeidet mellom kommuner, fylkeskommuner, Innovasjon Norge og andre offentlige og private aktører kan legges opp for å sikre et lokalt og regionalt utviklingsarbeid som styrker den økonomiske vekstkraften i byregionene. Evalueringen har vist at programmet i enkelte av byregionene har bidratt til utvikling og etablering av et slikt byregionalt samarbeid. Sentrale myndigheter kan bidra til et noe mer langvarig system for læring og kunnskapsspredning knyttet til regionalt utviklingssamarbeid for slike kommuneregioner på ulike hovedgrupper av sentralitetsnivåer.

Summary

Introduction

The Norwegian Ministry of Local Governments and Modernisation (KMD) has been responsible for the Development program for City-regions (ByR) in the period 2014 – 18. The aim of the program has been to strengthen the growth potential of participating city-regions and to increase the knowledge about the interplay between cities and districts. KMD has granted NOK 110 million to the program and most have been grants to development projects in the participating city regions. The Centre of Competence on Rural Development (KDU) has been responsible for development and operation of the program including two conferences annually and networks to facilitate development and spread of knowledge among the participants and the city-regions.

IRIS and NIBR have carried out an evaluation of the process and the effects of the program in the period 2016 – 2018. Emphasis has been put on mapping of effects at projects termination, explanation of the causes of the effects and probable effects on long-term economic growth potential of the city-region. The additionality and successfulness of the projects and the program, and the influence from the central government on these matters have also been analysed in the evaluation.

The evaluation is based on qualitative and quantitative sources of information. Three surveys to the 37 project leaders (response rate 97-100%) and a survey to 1011 project participants (response rate 38%) constitutes an important part of the data source. Both fixed alternatives for answer and open text-boxes have been included in the surveys. The data collection does also include 10 case-studies of individual projects based on review of documents, interviews with project-leaders, members of the project teams and members of the steering committees. In addition, information is gathered from documents, from participation on conferences and from interviews with central representatives on the program level. Statistical data from Statistics Norway is analysed to illuminate development trends of the city-regions. All these information sources have provided a comprehensive data-set for the evaluation. Our analyses show that the correspondence between the information from different data sources is good which results in a high reliability of the data.

The aim and the social context of the development program

The overall goal of the development program has been to strengthen the long-range economic growth potential of city-regions. The strategy for achievement of the aim has been to increase the knowledge about the interplay between the cities and their surrounding areas and to stimulate the city- and surrounding municipalities to more interaction for improvement of the economic growth potential of the city-regions.

The primary target group of the program has been the central administration and departments in the municipalities. These have been responsible for the involvement of other instances with impact on regional economic growth. The program influences in particular the role municipalities have as developers of society and industry.

Regional economic growth, i.e. increased value creation or employment in private sector is influenced by many different factors like resource supply, industry pattern, innovation, productivity, markets etc. Many of these factors are strongly affected by international and national framework conditions and changes in these. Economic and institutional circumstances in each city-region does at the same time represent important conditions for the city-regions ability to adjust and change and their ability for business development, innovation, job-creation and productivity. The individual city-region can to some degree influence the basis for economic growth.

In connection to this, municipalities in Norway have potentially important tasks, but also limited resources and means. There is also a large span between the different municipalities regarding development resources and their assessment of benefits of regional cooperation. There is, however, little doubt about the necessity of better cooperation between the municipalities on social planning, infrastructure, industry development, innovation and increasing attractiveness of sites and places if they want to influence the conditions for economic growth. This implies that the municipalities must take an active role in the development of regional leadership and increased governance on a city-regional level between public instances (municipalities, county municipalities, Innovation Norway etc.), private instances, industry, knowledge institutions and civil society.

The development programme for city-regions has an ambitious goal on strengthening the long-term economic growth potential with focusing on knowledge generation and interaction between the city-municipalities and the surrounding municipalities. The goal of the program and its targets audience is relevant for the effort on strengthening the capacity and competence on strategic planning and preparation for industry development based on regional advantages of small and medium sized city-regions. The program does, however, have a relatively modest economic size, limited duration and has been carried out in the same time period as a larger national municipal reform. At the departure point there were not very high expectations about effects on the economic growth during the program period, but foremost about economic growth in the longer run. This will require that the participating municipalities follow up and develop further the cooperation and the institutional development-framework after the end of this program.

The city-regional projects

37 city-regions from all parts of the Norway have participated in the program. Each region consists of self-declared city- and surrounding municipalities with at least one city og regional-centre municipality. The main group consists of small- and medium-sized city-regions, (12 medium-sized city-regions 16 small-city regions, 7 small-centre regions) (i.e. small towns) and 2 regions that are close to a large city). The variation between the city-regions when it comes to size, centrality, urban structures, relations between city and rural areas and degree of integration and coherence are significant.

A total of 37 city-regions (220 municipalities) with the same number of development projects are participating in the program. The municipalities are responsible for 24 projects, while other instances (regional assemblies of municipalities or business development agencies) are responsible for 13 projects.

In spite of differences between the thematic profile of the projects, they have all focused on one or more of the following superior challenges:

- Industry development and innovation, job creation and better supply and competent workforce
- Tighter cooperation between knowledge institutions and the industry, tailored provision of education and competence
- Population growth and demographic composition, attractiveness of sites and places, identity and recruitment
- Physical infrastructure and urban development pattern

The total budget for the development projects is almost NOK 250 million which means that each project has on average a budget on NOK 6,5 million. The ministry has granted 50% of the budget of each project up to a limit of NOK 3,0 million. The budget has been used on project-leaders (salary), steering groups, networking, reports and travel and accommodations.

The project leaders have either been employed in a municipality (43%), regional assembly (24%) or municipal of regional industry development agency (33%). Average position percentage has been 55%, but this varies a lot between the projects. There has been a change of project leader in phase 2 (2016-18) in 40% of the projects and this has resulted in challenges with the project schedule and the achievement of results in some of the projects. The mapping shows that the project leaders have good competence and many years of work-experience from social planning and industry development in the same city-region. 90% of the project leader have been cooperating with other project members earlier.

The productivity of the project teams and the degree of project follow-through have been as expected due to the fact that the projects can be considered as a new type of project with participants from autonomous municipalities.

The great majority of the steering committees have reached agreement about the priorities and measures, but the necessary clarification and management during the project-period have been lacking in many cases. This can probably be caused by the change of leader of the steering committee in 1/3 of the projects.

The survey shows that the steering committee have provided relatively moderate support to the profiling and marketing of the city-region project both internally in the municipality and externally in the society. Only in 1/3 of the projects have been actively supported by the political and administrative leadership in the municipalities. The majority of the city-region projects have thus experienced limited support to the project from the regional leadership.

Results

The project portfolio of the program varies, and the results occur on many different fields. The city-region projects have primarily contributed to direct measures/results, while the contribution to indirect results are more moderate. This means that many supporting measures for industry development have been implemented, but few results

like new enterprises or jobs have been achieved. This is however as expected from a short project where the municipal administration is the primary target group.

Most of the projects have contributed to strengthening of part of the soft infrastructure in the city-regions which can have significance for the ability of coordinated preparation for industry development and economic growth. The strengthening of the soft infrastructure includes more and better meeting places, information and knowledge networks between instances in the city region, better cooperation between the city- and the surrounding municipalities, an improved culture for sharing, increased confidence and trust between the participants and increased ability and will to cooperate about strategic industry and societal development. $\frac{3}{4}$ of the project leaders say that the meeting places and the networks will be maintained after the project period. $\frac{2}{3}$ of the participating city-regions have entered into binding agreement about future cooperation either as a cooperation project or as approved strategies, development agreements or action plans.

$\frac{2}{3}$ of the projects have contributed to develop and professionalize the municipal organisation for industry development. Many projects have strengthened parts of the innovation system by a tighter and better collaboration between knowledge institutions and industry and establishment of innovation centres. Approximately 30% of the city-regions reports about results like educational provisions tailored to the needs of the industry and the workforce in the city-region.

60% of the projects have contributed to a better marketing of the city-region and the project leaders reports about development of a stronger city-regional identity. This is closely connected to town and city development and different measures to increase the attractiveness of the city-region. Approximately half of the projects reports about results in this category.

Physical (roads, industry sites and buildings) and technical infrastructure is often an important part of the municipal arrangement for industry development. 20% of the projects reports about this kind of results.

$\frac{1}{4}$ of the projects reports about contribution to business development like new firms, more jobs or improvements in established firms. However, very few specific examples of this kinds of results are documented. Even more of the projects reports about examples of measures that are implemented to contribute to business development. This is about measures like establishing networks between firms and industry-cluster cooperation.

In summary we find that approximately $\frac{3}{4}$ of the city-regions have strengthened their common capacity for industry development and $\frac{2}{3}$ of the city-regions will continue the cooperation between the municipalities.

Factors that promotes or hampers achievement of results

Many factors promote achievement of results. The most important factors for most city-regions are about internal factors like cooperation, economic resources, the socio-economic analysis of the city-region, the capacity of the project leader and the project team. $\frac{2}{3}$ of the project leaders reports that the social analyses have promoted result

achievement. This indicates that the requirement of such an analysis in phase 1 of the project has been important. More than half of the project leaders reports that support from the steering committee and its effort on clarification and prioritising have promoted result achievement.

The survey to project leaders shows that the municipal reform process was the single factor that hampered execution and result achievement of the projects most. Other factors that have hampered the result achievement is the capacity of the project leader and the project team, missing or weak cooperation between municipalities and between municipalities and other participants.

Effects for long-term economic growth in city-regions

The main part of the types of measures in the city-regional projects have been relevant seen in relation to the main goal of the program on strengthening the economic growth potential. The results displayed above makes it probable that most of the participating city-regions have strengthened their institutional preconditions for economic growth towards 2023 and beyond. The final effect will however be influenced of how and to what degree municipalities and other relevant regional actors follow up the project and approved agreements.

Many of the projects have carried out measures for city-regional marketing, recruitment and site-development. The results of these efforts are random and more uncertain. When it comes to specific results like new firms and new jobs, the results in the project period are marginal. The evaluators find it generally difficult to conclude that the results so far make important effects on long term regional economic growth probable, despite some exceptions.

Most of the project leaders, however, believes that the projects to a large or some extent will contribute to regional economic growth towards 2023 by: new firms, growth in existing firms, increased ability to entrepreneurship and innovation in the industries, tailored provision of education and better supply of relevant and competent workforce. Further the project leaders and the project participants report that the economic growth effects most probably will occur in the city-municipalities and to a less degree in the surrounding municipalities.

In summary our assessment is that a majority of the projects have carried out measures relevant for the program, and a considerable part of these (18 – 20 projects) have achieved results like higher competence, better ability and will to cooperate on regional strategic industry planning and common arrangements for industry development. For a minority of the projects (up to 10 projects) the results seem so fragmented and thin that the effects on economic growth or industry development in the city-regions towards 2023 most probably will be marginal or zero. Thus, the results and the probable long-range effects of the city-regional projects are quite diversified and variable although the results for the majority of the projects must be assessed as good especially when comes to increasing the city-regional institutional development capacity.

We do not deem it possible to give a more precise statement regarding probable effects for regional economic growth and growth potential toward 2023. We have mentioned significant potential effects of increased institutional development-capacity, but this will

require continuous follow up and the effects will increase if both municipalities and other relevant regional actors are active.

Additionality and successfulness

The investigation displays the development program for city-regions has released resources, caused change in behaviour and contributed to results and effects that not would have occurred without the implementation of the program. The *resource-additionality* is assessed as medium since approximately half of the respondents answer that the measures would not have been carried out without the project and the other half answers that the measures to a large degree or to some degree would have been carried out. The *behaviour-additionality* is considered as lower than medium since 2/3 of the respondents answer that the change in cooperation and interaction would come anyway. The result-additionality is assessed as medium since a small majority of the respondents answer that the results to a small degree or not at all would occur without the city-region projects.

In summary the city-region projects are considered as *medium operationally successful*, i.e. that the projects are carried out as planned and in a cost-effective way. Regarding *tactical successfulness*; i.e. whether the projects have achieved their goals, the measures have been appropriate and beneficial for the users, we find the city-region project medium successful. The projects are assessed basically as strategic successful since almost 90% answers that the project have been relevant regarding the regional economic growth-challenges and 2/3 of the project will be continued after the scheduled project period.

This overview does however not show the great variations between the projects when it comes to degree of successfulness. The variations occur more distinct in the case-studies and through other information about the projects. Based on an overall assessment of all data and analyses we will conclude that ½ - 2/3 of the projects are denoted as successful both operational, tactical and strategic, while approximately 1/3 of the projects must be characterized as less successful based on these criteria. Some of the reason for different degrees of successfulness relates to factors that promotes or hampers result achievement.

How has the role of the central government regarding the profile and the organizing of the program influenced the additionality?

The profile of the program has triggered resources and a great diversity of projects tailored to different city-regional instances and contexts. This open low-threshold profile has contributed to increased resource-additionality since measures the otherwise not would have been implemented, became a part of the city-region projects.

The ministry has governed the program by combining top-down processes related to the program framework and goal, economic management and reporting with stimulation of bottom-up processes with high degrees of freedom for project owners to carry out measures suitable for different city-regions.

Despite relatively high degree of freedom, the framing of the program and the project-requirements about project-goals adjusted to the program-goals, cooperation between

the municipalities, common platform of knowledge, participation on conferences, have in total contributed to strengthening the behaviour additionality (change of cooperation and interaction between the municipalities) and the result-additionality in projects and program.

Final comments

The evaluation of the development program for city-regions give grounds for some opinions and some questions both regarding the management of the program and the city-region program itself.

The professional and political rationale for the program could have been more distinct and the management could have been more specific on relevant effort- and result-areas. It is demanding to run a program that includes all types of city-regions from larger city-regions to sparsely populated districts. The program has foremost mobilised municipalities in small- and medium sized city-regions.

The perspectives and preconditions for cooperation on regional development and economic growth varies a lot dependent with the size of the municipality and what kind of urban region the municipalities are member of. It could be discussed if similar programs in the future rather should be organised in 2 – 3 linked partial programs where targets and target groups are geographically divided based on type of city-region. With such a division, the program could facilitate knowledge sharing and networks between similar types of city-regions and thereby increase the relevance of the knowledge sharing.

Another question relates to requirement on project quality, threshold for participation and system for follow up of projects in order to heighten the goal achievement. The program could also be closer connected to the professional work in this area by the county councils combined with demand for active participation. The evaluation shows that the program could to a higher degree have made the municipal leadership and the steering committee responsible for active support and promotion of the projects.

The program has been quite ambitious with demanding goals related to economic growth and long-range growth potential. Questions can be raised whether the duration of the program (3-4years) and the economic budget (NOK 110 million) can be too small seen in relation to the goal of the program and its context.

The evaluation give ground for questioning whether all municipalities have enough capacity and competence to take responsibility for developing and implement an innovation- and industry policy in the actual city-region. The evaluation indicates that many, especially the smaller municipalities, neither have the capacity nor the competence to carry out all tasks in this field of policy. There is a need for a review in each city-region of how the cooperation between municipalities, county councils, Innovation Norway and other public and private instances can be arranged to secure a local and regional development effort that strengthen the economic growth potential. The evaluation shows that, in some of the city-regions, the program has contributed to the development and establishment of such a city-regional cooperation.

DEL I FAGLIGE TILNÆRMINGER

1. Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) initierte og iverksatte Utviklingsprogrammet for byregioner (ByR) (2014-18). Formålet med programmet var å bidra til å styrke deltakende byregioners vekstkraft og øke kunnskapen om samspillet mellom by og omland. Mens KMD har hatt det overordnede programansvaret, har Kompetansesenter for distriktsutvikling (KDU) hatt ansvar for utvikling og drift av fellesarenaer og nettverk for kunnskapsspredning innad og utad av programmet.

IRIS og NIBR fikk i april 2016 i oppdrag å evaluere programmet. I perioden 2016 - 2018 har IRIS og NIBR fulgt byregionprosjektene og programmet og gjennomført en prosess- og resultatevaluering av programmet. Evalueringsopplegget baseres i hovedsak på en realistisk evaluering (Pawson og Tilly 1997) der ikke kun resultatene av innsatsen belyses, men også hvorfor resultatene blir som de blir.

I 2016 ble det utarbeidet en delrapport om byregionprosjektenes egenskaper og utvikling i tidlig fase. (Leknes, Onsager, m.fl. 2016). Den delrapporten var en kartlegging og vurdering av overgangen mellom Fase 1 og Fase 2 i programmet, og med særlig søkelys på sider ved utviklingsprosjektene i deres «tidlig-fase».

Primo 2017 ble status og foreløpige resultater i byregionprosjektene undersøkt via en survey som samtlige prosjektledere besvarte. Her inngikk også spørsmål om forhold som fremmer og hemmer resultater tatt med. Resultatene av denne undersøkelsen ble presentert på prosjektledersamlingen i Tromsø våren 2017.

Denne foreliggende rapporten er sluttevalueringen av «Utviklingsprogrammet for byregioner». Den bygger i all hovedsak på ti case-studier gjennomført siste kvartal 2017 og en stor survey til prosjektlederne og en survey til deltakerne i byregionprosjektene, begge gjennomført i mars 2018.

Sluttrapporten er delt i 4 deler:

I *del I om faglige tilnærminger* gis det først i kapittel 2 en kort introduksjon til utviklingsprogrammet; om siktemål, deltakelse, innhold i fase 1 og fase 2 og om aktiviteter på byregionnivå og på programnivå. Deretter i kapittel 3 gjennomgås evalueringens problemstillinger, forskningsdesign og hvordan gjennomføringen av evalueringen har gått. Her diskuteres også metodiske utfordringer knyttet til resultatevalueringen. I kapittel 4 gis det en bred gjennomgang av faglige perspektiver på økonomisk vekst i byregioner i tillegg til at nyere empiriske studier med relevans for byregionprogrammet gjennomgås. Avslutningsvis i kapittel 4 beskrives utviklingstrekk i landets byregioner i forhold til utviklingen i byregionprosjektets regioner de senere årene. Da er byregionprogrammet og evalueringen rammet inn faglig og metodisk.

Del II omhandler *resultater og effekter av byregionprosjektene*. I kapittel 5 presenteres byregionprosjektene samlet, deres tematiske innretting, ressursbruk, organisering og forankring i og støtte fra styringsgrupper og kommunal ledelse i byregionene. Oppnådde resultater presenteres i kapittel 6. Det er et omfattende kapittel som dekker tilsammen

9 resultatkategorier. Der gis det både konkrete eksempler på hva som er oppnådd, hvor mange byregioner som har prestert i denne resultatkategorien og i hvilken grad det er byregionprosjektet som har bidratt til resultatet. Deretter i kapittel 7 gjennomgås forhold som har fremmet og hemmet resultatoppnåelse. I tillegg vises resultatene av en analyse av samvariasjon mellom kontekstuelle uavhengige variable og avhengige resultatvariabler. Kapittel 8 dreier seg om sannsynlige effekter av byregionprosjektene på regionaløkonomisk vekst i byregionene. Her drøftes også hvilke av resultatene som kan forventes å bidra til regionaløkonomisk vekst.

Del III av sluttrapporten dreier seg om *programnivået*. Her i kapittel 10 presenteres vurderinger av programmets vellykkethet og spørsmålet om byregionprogrammet har bidratt til endringer som ikke ville kommet uten programmet drøftes også. Betydningen av statens innsats er også tema her.

Del IV inneholder konklusjoner og en kort avsluttende drøfting av programmet som helhet.

2. Utviklingsprogrammet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) under statsråd Signe Navarsete initierte Utviklingsprogrammet for byregioner (ByR). Programmet startet opp i 2013¹ med et hovedmål om styrke små og mellomstore byregioners utviklingskraft. Dette ble fra 2014 fulgt opp av statsråd Jan Tore Sanner med økte bevilgninger og utvidet målområde som inkluderte storbyregionene. I programperioden (2013-18) har KMD bevilget 110 millioner kroner, som i hovedsak har gått som tilskudd til utviklingsprosjekter i byregionene.

I følge KMD har Utviklingsprogrammet for byregioner hatt som mål å «bidra til å styrke vekstkraften for byregionene som er med i programmet, og til økt kunnskap om samspillet mellom by og omland»². Målgruppen for programmet har vært kommunene som planleggings- og utviklingsaktører for økonomisk vekst i byregionene. Forutsetninger for prosjektdeltakelse i programmet var at minst en by-/regionsenterkommune og en eller flere av deres omlandskommuner etablerte et samarbeidsprosjekt som ville bidra til programmets måloppnåelse. Som en del av dette har noe av hensikten med programmet vært å bidra til å styrke kommunenes rolle som samfunns- og næringsutviklere for økonomisk vekst i byregionene. Alle deltakende byregioner har fått statlig tilskudd til prosessaktiviteter og innhenting av kunnskap, oppad begrenset til 50% av det totale budsjettet for det enkelte prosjekt.

Programmet har vært delt i to faser med ulike formål. Formålet med fase 1 (2014-15) var å etablere og konsolidere samarbeidet i søkerregionene og å gjennomføre samfunnsanalyser. Dette dannet grunnlag for byregionenes utforming av utviklingsprosjekter og søknader for deltakelse også i fase 2 (2015- 18). I denne fasen ble utviklingsprosjektene iverksatt og gjennomført med utgangspunkt i valgte tema og tiltak. I Fase 1 deltok 33 byregioner med 187 kommuner, mens i fase 2 økte dette noe til 37 byregioner med 213 kommuner. Byregionene som har deltatt har bestått av mellom 2 og 14 kommuner.

I programtekster forutsetter departementet at byregionene skulle ta i bruk kunnskap om regionaløkonomiske årsakssammenhenger sammen med kunnskap om byregionens særegne fortrinn og muligheter, når man skulle velge fokus, tema og tiltak i prosjektene. Behovet for en bedre samstyring av samfunns- og næringsutviklingen mellom by- og omlandskommunene i byregionene har vært noe av kjernen i programmet. I dette lå det også en forventning fra departementet i utlysingene om at kommunene skulle knytte til seg såkalte «relevante aktører» av betydning for den regionale utviklingen og

1 Stortingsmelding 13, 2012-2013 (s.11): «Departementet har difor sett av 7,5 millioner kroner i statsbudsjettet for 2013 til å starte eit utviklingsprogram som skal styrkje små og mellomstore byar med regional utviklingskraft. Gjennom programmet skal potensialet for næringsverksemd i den einskilde byen og omlandet identifiseres. Ut i frå det skal ein kunne peike ut strategier og tiltak som er tilpassa kvar region» .

2 I følge KMD 2015 (Konkurransegrunnlaget - Bilag 1 Oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget).

måloppnåelsen på sikt. Aktuelle som ble nevnt i denne sammenhengen var fylkeskommune, universitets- og høyskolemiljø, Innovasjon Norge og næringslivsrepresentanter. Fylkeskommunene ble ikke gitt noen egen rolle i programmet, men departementet oppfordret fylkeskommunene spesielt til å se programmet i sammenheng med oppdraget som regional utviklingsaktør og bevilgninger over post 13.50 i statsbudsjettet. Departementet forventet også at byregionene ville integrere arbeidet i programmet i det ordinære kommunale og regionale planarbeidet etter plan- og bygningsloven.

På programnivå ble det etablert en nasjonal læringsarena og et nasjonalt nettverk for deltakerne. Byregionenes representanter i programmet måtte her delta i begge de årlige nettverkssamlingene. Hensikten var å styrke læringen og kunnskapsutviklingen om byregional vekst og utvikling innad og utad av programmet samt erfaringsutveksling om arbeidet mellom utviklingsprosjektene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har som eier, hatt det overordnede programansvaret, mens Kompetansesenteret for distriktsutvikling har hatt hovedansvaret for driften av programmets hjemmesider og å gjennomføre de nasjonale læringskonferansene.

3. Problemstillinger, evalueringsopplegg og gjennomføring

Siktemålet med dette kapitlet er å redegjøre for problemstillingene og videre belyse hvordan utviklingsprogrammets og byregionprosjektenes logikk setter rammer for evalueringen. Kapitlet redegjør også for hvilke metoder som er benyttet for datainnsamling og til analyse av datamaterialet. Til slutt gis en kort vurdering av hvordan gjennomføringen har gått.

3.1 Problemstillingene

Utviklingsprogrammet for byregioner skulle bidra til «å styrke vekstkraften for byregionene som er med i programmet, og til økt kunnskap om samspillet mellom by og omland». Programmet har vært et statlig initiativ for å styrke interkommunalt samarbeid om samfunns- og næringsutvikling for å styrke byregionenes vekst på lengre sikt. Med regional vekst menes i programmet først og fremst økonomisk vekst. I den første delen av evalueringsoppdraget³ ble prosjektenes egenskaper og utvikling i en tidlig fase kartlagt. Et sentralt spørsmål som der ble belyst var:

- Hva er *kunnskapen og hovedfaktorene* bak byregionenes valg av tema, strategier og tiltak?
- I denne andre delen av evalueringsoppdraget har følgende tre spørsmål vært sentrale å gi svar på:
- Hvilke *typer strategier og tiltak* er etablert og iverksatt, og hvordan vil disse kunne påvirke den økonomiske veksten i byregionene på lengre sikt?
- Hvordan har programmets *addisjonalitet* vært?
- Hvordan har *statens rolle* med hensyn til innretning og organisering av programmet påvirket addisjonaliteten?

Den første problemstillingen dreier seg om å gi en oversikt over hvilke typer strategier og tiltak byregionene har utviklet og iverksatt, og å gi en vurdering av virkninger dette vil kunne ha de nærmeste årene etter programperioden.

Den andre problemstillingen går på om i hvilken grad programsatsingen samlet har gitt noen merverdi, og eventuelt på hvilken måte, når det gjelder å styrke basisen for regional vekstkraft i perioden og økonomisk vekst på lengre sikt i de deltagende byregionene.

³ Se NIBR-Notat 2016:16: Leknes, Einar, Onsager, Knut, Johansen, Steinar og Thygesen, Janne: Evalueringen av utviklingsprogrammet for byregioner, Delrapport 1: Prosjektenes egenskaper og utvikling i en tidlig fase.:

Den tredje problemstillingen går eksplisitt på hvordan statens innretning og organisering av programmet har påvirket gjennomføringen og addisjonaliteten.

3.2 Evalueringsopplegg og prosjektforståelse

Evalueringsopplegget er basert på en *prosess- og resultatevaluering* av byregion-programmet med vurderinger av sannsynlige langsiktige effekter for økonomisk vekst i byregionene. Opplegget ligger nært opp til det som i litteraturen betegnes som realistisk evaluering (Pawson og Tilly 1997, Pawson 2006) der vi ikke bare skal belyse resultater som innsatsen skaper, men også hvorfor resultatene blir som de blir og betydning ulike kontekster har for utfallet. Dette vil gi en bedre forståelse for hva som fremmer og hemmer ønskede resultater, hva slags kontekstuelle faktorer som gjør innsatser mer eller mindre effektive. Dette er viktig for læring og forbedre virkemidler. Prinsipielt kan man skille mellom følgende elementer ved evaluering av offentlig innsats:

- *Programfelt-teori*
- *Programmets indre logikk og sammenheng (programteorien)*
- *Tiltaket (input)*
- *Umiddelbare resultater (output)*
- *Kortsiktige resultater (outcome)*
- *Virkning/effekt (impact)*

Programfelt-teori handler om hva slags samfunnsmessig virkelighet det offentlige programmet er innrettet mot og har til hensikt å påvirke, og om hvordan dette virkelighetsfeltet beskrives særlig innenfor samfunnsvitenskapen. I denne sammenheng gjelder dette i første rekke oppdatert kunnskap om drivkrefter og mekanismer bak økonomisk vekst i byregioner på den ene siden, og om kommuners handlings- og påvirkningsmuligheter på denne veksten i privat sektor spesielt, på den annen side. Sentrale elementer i programmets rasjonale er ellers en tro på at «økt kunnskap» og «økt samhandling mellom by og omland», representerer viktige betingelser for å kunne styrke byregionenes vekstkraft på sikt.

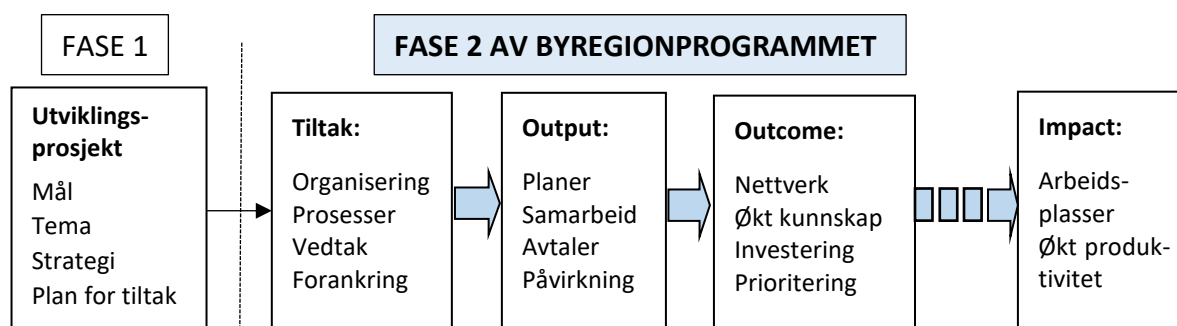
Programteori brukes i evalueringer av offentlig satsinger for å klargjøre programmets indre logikk, dvs. sammenhengen mellom mål, tiltak og utfordringer disse er ment å møte, hvordan tiltakene er ment å virke, og hvilke resultater og effekter de forventes å gi (Weis 1998). Klargjøring av programteori er et redskap for bedre å kunne vurdere resultater og effekter av innsatsen, og å kunne målrette innsats bedre.

Utviklingsprogrammet for byregioner er nettopp en offentlig satsing som baserer seg både på (1) noen antagelser og hypoteser om byregioners indre vekstdynamikk og samhandlingsmuligheter for økt vekstkraft, og (2) en forståelse av en årsaks-virknings-sammenheng mellom en konkret programsatsing med lokale utviklingsprosjekter, nasjonal læringsarena etc., og resultater og effekter for økonomisk vekstkraft og vekst på lengre sikt.

Evaluering av utviklingsprogrammet

Evalueringen er basert på kvalitative og kvantitative informasjonskilder. En viktig del av datagrunnlaget har vært tre surveyer til de 37 prosjektlederne (svarprosent på 97-100%) og en survey til 350 prosjektdeltakere (med en svarprosent på 80%). Surveyene har både hatt lukkede avkryssingssvar og åpne tekstsvar. Videre har vi gjennomført 10 case-studier av enkeltprosjekter der vi har gjort dypdykk i dokumenter og hentet inn informasjon gjennom intervjusamtaler med prosjektledere samt enkelte prosjektdeltakere og representanter fra styringsgrupper. Utover dette er det hentet informasjon fra dokumenter, deltakende observasjon på nettverkskonferansene og intervjuer med sentrale aktører på programnivå (KMD/KDU). Noe SSB-registerdata er også analysert for å belyse oppdaterte utviklingstrekk. Samlet har dette gitt oss et godt data- og informasjonsgrunnlag.

Figuren under viser et skjematisk flytskjema av hvordan en ideelt og generelt kan se for seg årsaks-virkningssammenhengen mellom tiltak og impact for fase 2 et prosjekt i en av byregionene.



Figur 3-1: Flytskjema for «ideell» årsaks-virkningssammenheng mellom tiltak og impact

For å undersøke de langsiktige resultatene (impact) og vurdere dem, trenger vi en konkret forståelse av hva tiltaket (de konkrete aktivitetene), output (de umiddelbare resultatene), outcome (de kortsiktige resultatene) og impact (de langsiktige virkningene) kan være for hvert enkelt prosjekt. Under følger en generell omtale av hvordan vi ser for oss å operasjonalisere begrepene.

Tiltakene dreier seg om de konkrete aktivitetene som blir gjennomført i prosjektet av prosjektleder, prosjektgruppen, styringsgruppen og andre som er en del av prosjektet. Dette vil typisk dreie seg om store og små møter, workshops, seminarer, planleggings-, utrednings- og analysearbeid, saksbehandling, etablering av arbeidsgrupper og andre organisatoriske tiltak. Indikatorer som forteller om omfanget kan være antall aktiviteter, antall deltakere fra private og offentlige virksomheter.

Output (de umiddelbare resultatene) oppstår hos prosjektdeltakernes virksomhet og har tydelige koblinger til aktivitetene. Det kan eksempelvis være nye næringsplaner eller strategier, nye prioriteringer, nye interkommunale samarbeid (formelle og uformelle),

nye nettverk eller arenaer, nye prosjekter, websider, profileringer, økt kunnskap, innsikt, erkjennelse og endret atferd hos prosjektdeltakerne.

Outcome (de kortsiktige resultatene av aktivitetene og outputen) oppstår *utenfor prosjektteamet*. Tanken er at aktivitetene og output har påvirket andre enn prosjektdeltakerne. Outcome kan oppstå enten hos andre virksomheter eller i andre avdelinger eller enheter i den samme virksomheten. Det kan være tiltak og prosjekter som gjennomføres av nye samarbeid som er etablert, det kan være investeringsvedtak eller nye tjenester som følge av vedtatte planer, strategier og tiltak, og det kan være nye stillinger, økt faglig kompetanse, nyetableringer, forbedret infrastruktur og forbedret konkurranseevne hos virksomhetene i regionen.

Impact (de langsiktige virkningene) av tiltakene, output og outcome vil kunne ha svært ulike formater og oppstå hos ulike aktører og i og utenfor byregionen. I denne sammenheng er vi imidlertid interessert i de langsiktige virkninger i form av arbeidsplasser og produktivitet. Denne type virkninger av tiltakene forventes å kunne oppstå etter at utviklingsprogrammet er avsluttet.

Forståelsen av årsaks-virkningssammenhengen og operasjonaliseringen av begrepene vil ligge til grunn for hvordan vi senere legger opp undersøkelsene av output, outcome og impact. Gjennomgangen over bidrar kun delvis til å forklare årsaks-virkningssammenhengen. Byregionprogrammet er basert på et rasjonale om at samarbeid mellom ulike aktører i en byregion om konkrete tema vil føre til tiltak som igjen genererer output, outcome og på lang sikt også regionaløkonomiske effekter. En viktig forutsetning her er at prosjektet må føre til endret atferd hos aktørene, i denne sammenheng kommuner, interkommunale samarbeid, og andre offentlige, private og frivillige instanser på byregionalt nivå.

3.3 Forskningsdesign, datainnsamling og -analyse

Evalueringen er både en prosess- og resultatevaluering. Det er til sammen 37 byregioner og unike prosjektorganisasjoner med fellestrekk og ulikheter i tematisk og organisatorisk innretninger samt kontekstuelle betingelser. Gitt den betydelige variasjon det er i prosjekter og kontekstuelle forholdene har vi lagt opp til et design basert på (a) komparative analyser av samtlige byregionprosjekt, (b) intensive case-studier for et utvalg på 10 byregionprosjekter og (c) surveyer mot slutten av programperioden som blant annet henter inn en bred «egnevaluering» blant prosjektledere og deltakerne i utviklingsprogrammet.

Forskningsdesignet er basert på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. En mer ensidig kvantitativ tilnærming basert på spørreundersøkelse e.l. ville bare kunne undersøke prosjektenes påvirkning innenfor områder som var fastsatt på forhånd i designet av spørreskjemaet, og gjøre det vanskelig å skille mellom prosjektledernes subjektive oppfatninger og faktiske resultater og effekter av prosjektene. En renere kvantitativ tilnærming basert på registerdata og undersøkelse av hvorvidt den økonomiske utviklingen (impact) deltakerregionene er forskjellig fra utviklingen i en kontrollgruppe av byregioner ville stått ovenfor metodiske problemer og ikke gitt god informasjon om årsaks-virkningsforholdet. Gitt programmets relativt begrensede

størrelse, vansker med å dokumentere statistiske økonomiske effekter av tiltaket innenfor evalueringsperioden i forhold til andre påvirkninger, og utfordringer knyttet årsaks-virkningssammenhenger, gjør at vi vurderer renere kvantitative tilnærminger som mindre egnet for å belyse problemstillingene i evalueringsoppdraget.

Case-studier

Deltakende observasjon på nettverkssamlinger i 2016 og 2017, samt gjennomgang av prosjekt-web-sider la grunnlag for en prosjektledersurvey våren 2017. Basert på analyse av denne surveyen ble det utformet et opplegg for kvalitative case-studier av 10 byregionprosjekter. Casene ble valgt med sikte på å oppnå variasjon i temavalg (infrastruktur, regionale næringsplaner, næringsutvikling, kompetanse og arbeidskraft, stedsutvikling og profilering), i byregionenes størrelse (mellomstor by-, småby- eller bygdesenter-region) og i organisering av prosjektet. Dette er viktig fordi alle disse faktorene vil ha betydning for resultater og effektene av prosjektene. Her ble det utviklet felles intervjuguider og case-studiene ble gjennomført med semistrukturerte intervju av prosjektleder og andre sentrale aktører, samt dokumentstudier. De fleste intervjuene ble gjort ansikt til ansikt, men enkelte ble også tatt via telefon. Case-studiene ble oppsummert etter en felles mal der de tre hovedproblemstillingen ble søkt besvart for hver enkelt case.

Prosjektledersurvey og prosjektgruppesurvey.

Case-studiene, samt prosjektledersurveyen i fase 1 og surveyen våren 2017 ga grunnlag for utforming av både en omfattende ny survey til prosjektlederne og en noe mindre survey til prosjektdeltager i samtlige byregioner.

Samtlige prosjektledere (37) har besvart prosjektledersurveyen som både hadde spørsmål om kontekstuelle forhold, intern organisering, forankring, samarbeid, resultater (mange kategorier), videre spørsmål om byregionprosjektets bidrag til resultatene, om hvilke forhold som har fremmet og hemmet resultatoppnåelse og avslutningsvis om addisjonalitet og prosjektleders vurdering av prosjektets vellykkethet. I spørreskjemaet var det også mulighet utdyping av svarene med tekstrubrikker og mange av prosjektlederne har benyttet seg at dette. Spørreskjemaet er vist i vedlegg 3.

Surveyen til prosjektdeltakerne har mange av de samme spørsmålene som den til prosjektlederne med har ikke med mulighet for utdyping med tekstrubrikker. Prosjektlederne hadde på forhånd oppgitt e-postadresser til prosjektdeltakere eller andre i byregionen som burde har forutsetning til å besvare surveyen, eksempelvis, deltakere i prosjektteam, i arbeidsgrupper, i styringsgruppen eller i referansegrupper. Samlet sett ble det sendt ut om lag 1000 e-poster med link til spørreskjemaet og etter tre purringer oppnådde vi en svarprosent på 38%. Der er forholdsvis stor variasjon i antall svar fra hver av byregionene, men i gjennomsnitt er det 10 svar per byregion. Oversikt over antall svar og svarprosent for de ulike byregionene er vist i vedlegg 5.

Intervju med sentrale aktører i programmet

Det er gjennomført et gruppeintervju med representanter fra KMD og ett telefonintervju med en representant fra KDU, der førstnevnte i hovedsak dreide seg om det

overordnede rasjonale bak og innrettingen til Utviklingsprogrammet og det andre dreide seg om den operative gjennomføringen av programmet.

Analyser

Surveydataene gir grunnlag for å sammenstille og å sammenligne svar både mellom byregionprosjektene og mellom prosjektledersurveyen og prosjektgruppe surveyen. Vi har valgt å gjennomføre systematiske sammenligninger av aggregerte svar for de tre geografiske kategoriene: mellomstore byregioner (14), småbyregioner (16) og småsenterregioner (7).

I gjennomgangen av hvilke resultater som er oppnådd i byregionprosjektene er det gjennomført systematiske sammenligninger av om de aggregerte svarene (samtlige byregioner) fra prosjektledersurveyen er i overensstemmelse med de aggregerte svarene i prosjektgruppesurveyen⁴. I all hovedsak er det god overenstemmelse mellom de to surveyene. I tillegg er det i prosjektledersurveyen undersøkt systematisk om det foreligger tekstlige svar (konkretisering av resultater) som kan understøtte avkryssing av at et resultat er oppnådd.

I noen enkelte tilfeller finner vi ut fra prosjektledernes tekstlige svar at de har forstått spørsmålet noe forskjellig fra det som var tenkt, men dette er i svært lite omfang.

Det er også gjennomført avgrensede *statistiske analyser* av alle byregionene for å få fram viktig informasjon om sentrale strukturer, og utviklingstrekk, forutsetninger og utfordringer (mht arbeidsplasser, befolkning), både før og i programperioden fram til 2017. Regionaløkonomisk vekst (uavhengig av om det måles i befolkning, sysselsatte, verdiskaping eller produktivitet) påvirkes av tunge samfunnsmessige strukturer og mange prosesser som kommunene og samarbeidsprosjekter av ByR-typen har begrenset innflytelse på generelt, og på kort sikt spesielt. Samtidig er det slik at gode indikatorer for verdiskaping i enkelt næringer på kommunenivå ikke har vært tilgjengelig i prosjektperioden, og dermed heller ikke muligheter for å kunne si noe om regional produktivitet. Samlet har dette bidratt til registerdata og –analyser har vært gitt en beskeden plass i evalueringen.

For å finne ut årsaker til variasjon mellom de 37 prosjektene når det gjelder resultater har vi benyttet QCA (qualitative comparative analysis) som analyseteknikk.⁵ Erfaringene i dette prosjektet er at grunnlagsarbeidet med å indentifisere prosjekt-kontekstuelle uavhengige variabler og avhengige resultatvariabler har vært nyttig konseptuelt. Selve analysen viste at det utviklede datasettet gav begrensede resultater når det gjaldt

4 Her er det mulig å gjøre enda mer detaljerte undersøkelser om samsvar i besvarelsene for hvert enkelt byregionprosjekt, men det vil være forholdsvis arbeidskrevende.

5 QCA metoden er blant annet benyttet til analyse av 44 Interreg-prosjekter og årsaker til at disse medførte varige virkninger for regional utvikling (Leknes et al 2011, Fitjar & al 2013)

samvariasjon mellom prosjekt-kontekstuelle uavhengige variabler og avhengige resultatvariabler.

Metodiske utfordringer

Den store variasjonen mellom byregionprosjektene (mål og tematisk innretting, organisering og kontekstuelle rammebetingelser) betyr at evalueringsopplegget har måtte ta hensyn til en stor variasjon og bredde i prosjektporteføljen og typer av prosjekter som skulle evalueres.

En annen utfordring er at den ideelle årsaks- virknings-sammenheng som er skissert i figur 3.1 er vanskelig å finne igjen i den reelle verden. Det er i tillegg mange andre forhold som kan bidra til regionaløkonomisk vekst enn de som byregionprosjektet har kontroll over. Dette bidrar til at det nok er en del usikkerhet knyttet hva som er resultater av tiltak i byregionprosjektene og hva som er forårsaket av andre forhold og dermed også til bruk av «resultat-begrepet» i byregionprosjektene.

Det som ytterligere kompliserer dette er at et flertall av byregionprosjektene er en del av en større satsing eller et større prosjekt i byregionen. Dette bidrar til at det kan være vanskelig for prosjektleder og prosjektdeltakere å skille klart mellom hva som er resultater fra selve byregionprosjektet og hva som er resultat fra andre prosesser og tiltak. Det er forsøkt å ta høyde for dette når prosjektlederne er spurt eksplisitt om dette i surveyer og informantintervjuer, men uansett er dette noe som vi må ta høyde for kan ha bidratt litt til en mulig «overvurdering» fra prosjektlederne av byregionprosjektets resultatbidrag alene. Her har imidlertid addisjonalitetsvurderingene som er gjort i noen grad kunnet bidra til en litt mer overordnet forståelse av merverdien av byregionprosjektene.

En annen tradisjonell metodisk utfordring er evalueringens reliabilitet og validitet. Et viktig spørsmål relatert til reliabiliteten er om vi kan stole på at svarene som er gitt i surveyene stemmer eller om det er slik at prosjektledere og prosjektdeltakere gir et for positivt bilde av resultater og framtidige effekter. Metodisk sett er det søkt å forbedre reliabiliteten ved å benytte flere metoder (deltakelse på nettverkssamlinger, case-studier og to parallelle surveyer til ulike respondenter). Når det gjelder den interne validiteten dreier spørsmålet seg om de påståtte årsaks-virkningssammenhengene jamfør figur 3.1 kan etableres med stor sikkerhet innenfor programfeltet. Dette er imidlertid en generell utfordring innenfor det regionaløkonomiske feltet som blant annet drøftes i neste kapittel.

4. Regionaløkonomisk vekst - perspektiver og utviklingstrekk

Dette kapittelet består av fire relaterte deler. Først omtales kort hva som er utviklingsprogrammets overordnede rasjonale med mål og strategier. Deretter gjennomgås noen sentrale teoretiske perspektiver på regionaløkonomisk vekst og samhandling i byregioner basert på faglitteratur. Deretter trekker vi fram funn fra enkelte nyere empiriske studier om utviklingstrekk og drivkrefter i norske små- og mellomstore byregioner. Til slutt i kapittelet belyses noen hovedtrekk i befolknings- og sysselsettingsutviklingen i byregionene i Norge det siste tiåret med basis i statistikk. Der sammenliknes utviklingen i ByR-regionene med øvrige byregioner i landet.

4.1 Programmets hovedperspektiv

Utviklingsprogrammet for byregioner har hatt som overordnet mål å bidra til å styrke byregionenes økonomiske vekstkraft⁶ på lengre sikt. For å oppnå dette har programmet hatt som hovedstrategi å bidra til (i) å øke kunnskapen om samspillet mellom by og omland i byregionene, og (ii) å øke by- og omlandskommunenes samhandling om nærings- og samfunnsutviklingen av betydning for økonomisk vekst i regionene. Den primære målgruppen for programmet har vært kommunenes administrasjon og fagetater i byregionene, som igjen er forutsatt å involvere andre «relevante aktører» av betydning for regionaløkonomisk vekst. Byregionene som har deltatt har vært helt selvalgte konstruksjoner av by- og omlandskommuner⁷. Flere byregioner i alle landsdeler har deltatt, og disse har hatt stor variasjon i befolkningsstørrelser, interne by- og omlandsstrukturer samt grad av samhørighet mellom by og omland.

Det har ellers vært en klar forventning fra KMD som programeier at byregionene skulle ta i bruk kunnskap om regionaløkonomiske årsakssammenhenger i sine prioriteringer av tematiske fokus og tiltak. Samtidig har KMD erkjent at (sitat konkurranse-grunnlaget Bilag 1):

«årsakssammenhenger knyttet til regional vekst er komplekse problem uten entydige svar, at forståelsen av samfunns-utfordringene som byregionene skulle arbeide med ville påvirke måten arbeidet organiseres på og innholdet i beslutninger som fattes, at ulike makt- og dominansforhold kunne påvirke både bruk av kunnskap og samarbeid om innsats, og dermed resultatet av samarbeidet i de enkelte byregionene».

⁶ Kfr. KMD konkurransegrunnlag (Bilag 1, kap.1.3 og 2.2.).

⁷ «Målgruppen for programmet er to eller flere kommuner, hvorav en må være en by- eller regionsenterkommune. Utviklingsprogrammet påvirker kommunenes rolle som samfunnsutviklere og næringsutviklere».

4.2 Teoretiske perspektiver

Her skal vi se litt nærmere på hva faglitteraturen sier om sentrale mål- og tiltaksområder i ByR-programmet. Sentralt her er spørsmål knyttet til:

- Hvilke mekanismer skaper økonomisk vekst i byregioner?
- Hvilke økonomiske og sosiale relasjoner og effekter er det mellom by og omland i funksjonelle regioner, og hvordan påvirker slike egenskaper byregioners økonomiske vekst?
- Hvilken betydning har kommuner, og samhandling mellom kommuner, for byregionens økonomiske vekstkraft?

Regionaløkonomisk vekst og vekstkomponenter

Økonomisk vekst knyttes i økonomifaget vanligvis til vekst i den økonomisk *verdiskaping*. Dette handler om å ta i bruk kunnskap, arbeid og kapital til å skape økonomiske verdier⁸. På regionalt nivå kan denne verdiskapingen måles som summen av alle virksomheters produksjonsverdi minus kostnader til innkjøpte varer og tjenester. Vekst i verdiskaping betyr at produksjonsverdien øker mer enn kostnadene. Dette kan prinsipielt skje på tre måter; pris- og markedsendringer, produktivitetsforbedring og volumøkning.

Pris- og markedsendringer påvirkes mye av nasjonale og internasjonale forhold i konjunkturer, valutakurser etc. Bedrifter og regioner kan imidlertid ved å utvikle bedre eller nye varer og tjenester sikre høyere priser og tilgang til nye betalingsvillige markeder, som igjen vil kunne styrke verdiskapingen. Økt *produktivitet* innebærer enkelt sagt mindre ressursinnsats per produsert enhet⁹. Bedrifter kan øke produktiviteten ved å ta i bruk bedre eller ny teknologi, kunnskap og organisering, nye produkter og tjenester som øker inntjeningen. På regionalt nivå kan produktiviteten også økes gjennom bedre utnyttelse av samlokaliseringsfordeler, bedre infrastrukturer og regionforstørring, styrking av kunnskapsflyten mellom bedrifter og kunnskapsmiljø, samt omstillinger til mer høyproduktive næringer.

Den tredje komponenten som vil kunne øke verdiskapingen er *økt volum* i ressursinnsatsen. Dette kan skje gjennom økt kapitaltilgang og investeringer i ny produktiv virksomhet, økt utnyttelse av naturressurser, økt tilgang på arbeidskraft og sysselsatte m.m. I en region vil innflyttingen og den naturlige tilveksten ikke bare kunne øke tilgangen på personer i yrkesaktiv alder, men også medføre økt etterspørsel etter lokale tjenester og dermed ha både direkte og indirekte sysselsettingseffekter. Økt forbruk eller høsting av naturressurser kan naturlig nok også øke aktivitetsnivået i en region, men skal det ha langvarig effekt må uttaket være bærekraftig og ikke undergrave

8 Denne beskrivelsen er riktignok noe snever fordi mye av offentlig sektor da vil falle utenfor. I nasjonalregnskapet brukes summen av bruttoproduktene til alle bedrifter og produsenter i samfunnet, pluss den offentlige verdiskapingen med basis lønnskostnader.

9 Hoveddelen av veksten i den økonomiske verdiskapingen i fastlands-Norge mellom 1970-2010 skyldes nettopp økt produktivitet og ikke ressursforbruk (Perspektivmeldingen St-meld.nr.9 – 2008-2009).

andre mer bærekraftige næringer i området. Økt volum kan således være stimulert av mange ulike prosesser både internt og eksternt av regionen.

Både vekst i produktivitet og volum vil isolert sett kunne gi vekst i verdiskapingen. Vekst i produktivitet i næringslivet gir imidlertid ikke automatisk vekst i sysselsettingen, men det kan snarere være tvert imot. Med et gitt produksjonsnivå vil økt produktivitet kunne gi færre sysselsatte. Regioner med mye vareproduserende næringer vil da ved bruk av ny teknologi ofte øke produktiviteten men også kunne få et redusert arbeidskraftbehov. Om regionen mangler alternative jobbmuligheter, vil økt produktivitet på denne måten kunne øke det offentliges utgifter til lediges livsopphold og gi et svekket velferdsnivå (verdiskaping per bosatte). Om de ledige får jobb i annen region og flytter eller pendler dit, vil man ikke få de samme negative effektene for velferdsnivået i regionen, selv det er uheldig for bosettingen på sikt.

Vekst i regional sysselsetting gir som oftest vekst også i verdiskapingen, men kan ha ulike effekter for produktiviteten samlet i regionen. Om sysselsettingsveksten i lavproduktive næringer er mye sterkere enn i høyproduktive næringer, vil dette kunne svekke regionens produktivitet i privat sektor. Det er derfor ikke helt uvesentlig for produktivitetsutviklingen hvilke næringsstrukturer man har, hvilke næringer som vokser og hvilke som går tilbake i sysselsetting og verdiskaping. Dette kan i noen grad også ha noe betydning for hvilke næringer det kan være ønskelig å stimulere veksten i. Utviklingen i henholdsvis produktivitet og sysselsetting, og nettoeffekt av dette for den regionale verdiskapingen, vil altså kunne variere en del betinget av nevnte strukturer og endringsmønstre.

Regionaløkonomisk vekst knyttet til produktivitet¹⁰ og volum i privat sektor påvirkes i betydelig grad av næringsutviklingen i regionen. Næringsutviklingen i en region er igjen sterkt påvirket av de etablerte næringsstrukturene og -miljøenes egenskaper, som også sier noe om utfordringer og handlingsmuligheter. Viktige delaspesker ved næringsstrukturene og -miljøene er omtalt innenfor den regionalfaglige litteraturen. Innenfor *eksportbaseteori*¹¹ og nyere teorier om *regionale klynger* og *globale nettverk* er slike forhold på litt ulik måte trukket inn som viktige forklaringsfaktorer bak regional

10 Empirisk måling og analyse. Gode måleindikatorer basert på offentlig tilgjengelig statistikk finnes ikke for produktivitet på disaggregerte nivåer (kommune og næring). Gode data finnes bare for befolkning og sysselsetting på næringer på kommunenivå. Sysselsatte (eller arbeidsplasser) finnes gode data på (selv om SSB har et større brudd i sysselsettingsdata før og etter 1.1. 2015). Forskningen i Norge mangler dermed tilgang til robuste verdiskapings- og produktivetsdata på lavt geografi- og næringsnivå. Dette er utfordrende fordi utviklingen i sentrale indikatorer her ikke alltid henger sammen: Vekst i sysselsettingen gir stort sett vekst verdiskapingen, men veksten i verdiskaping knyttet til produksjon kan også skje uten noen former for vekst i sysselsettingen, slik som omtalt foran.

11 Innenfor regionalteori om *eksportdrevet vekst* er søkelyset rettet mot innslaget av, og egenskaper ved regioners eksportnæringer, deres avledete næringer og øvrige næringer/tjenester i regioner. Eksportnæringene, ofte betegnet basisnæringene, henter sine hovedinntekter utenfor egen region og vil ved vekst/nedgang, ifølge teorien, gi vekst/nedgangsimpulser til avledete næringer i regionen. Perspektivet er utviklet med en finere inndelinger eksempelvis slik: basisnæringer, regionale næringer, besøksnæringer og lokale tjenester (Telemarksforskning 2012).

næringsutvikling og økonomisk vekst. Her forklares sentrale deler av den økonomiske veksten i regioner til egenskaper ved deres næringsstrukturer, basisnæringer og ringvirkninger, og hvordan deres utvikling også er betinget av impulser og sjokk gjennom deres koplinger til verdikjeder, kunnskapsnettverk og markeder nasjonalt og globalt.

ByR-programmets mål om å styrke byregionenes økonomiske vekstkraft på lengre sikt må forstås som at programmet har søkt å styrke byregionenes egen evne til å skape vekst i den økonomiske verdiskapingen innenfor et 5-10 års-perspektiv. I et regionalt handlingsperspektiv kan dette knyttes til tiltak for næringsutvikling som bidrar til økt regional produktivitet og/eller sysselsetting (arbeidsplasser). Her vil relevante tiltak for verdiskapingsvekst i basisnæringer kunne divergere fra det som er de mest relevante veksttiltak innenfor avleda næringer og andre næringer med et regionalt marked. Tiltak rettet mot befolkningsutviklingen, og da særlig tilgang på arbeidskraft og kompetanse, vil indirekte også kunne ha relevans som tiltak for å understøtte regionaløkonomisk vekst på lengre sikt.

Utviklingen i verdiskaping og sysselsetting i en region påvirkes således indirekte også av befolknings- og samfunnsutviklingen i videre forstand enn det som er omtalt over. I særlig grad gjelder dette den regionale befolkningsutviklingen og bostedsattraktiviteten som legger viktig premisser for næringsutviklingen, sysselsettingen og den økonomiske verdiskapingen i en region. Enkelt sagt vil den regionaløkonomiske veksten i større byregioner ofte være gjensidig selvforsterkende både befolknings- og næringsdrevet vekst, mens det i andre regioner ofte vil være slik at en av disse to driverne er mest dominerende. Blant de deltakende byregionene i ByR-programmet er det grunn til å anta at betydningen av disse to hoveddrivkreftene har variert ganske mye.

Det ligger ellers i omtalene foran at flere av de regionaløkonomiske vekstkomponentene naturlig nok ikke bare påvirkes av regioninterne forhold, men vel så mye nasjonale og internasjonale endringsimpulser og rammevilkår. Som omtalene indikerer har imidlertid regioner, om enn i varierende grad, muligheter til å påvirke deler av egen økonomisk utvikling. Som vi kommer tilbake forutsetter dette målrettet langsiktig arbeid og koordinert handling mellom mange aktører og sektorer i en region med fokus på nærings- og bosettingsorienterte mål og tiltak tilpasset områdets fortrinn og muligheter.

Økonomisk vekst i byregioner spesielt

Byregioners økonomiske vekst påvirkes av indre og ytre faktorer og samspillet mellom dem. I ByR-programmet rettes søkelyset særlig mot byregionenes indre vekstdynamikk og –betingelser, og med et særskilt fokus på hvordan samhandling mellom by- og omlands-kommuner kan bidra til å forsterke vekstkraften i både kommunene og regionen.

Mye økonomiske aktivitet konsentrerer seg til, og vokser sterkest, i byer og byregioner. I følge *agglomerasjonsteorien* skyldes dette først og fremst at økonomisk tetthet og samlokalisering reduserer transaksjonskostnader, forsterker kunnskapsflyt og

innovasjon, produktivitet og økonomisk vekst¹². I større byregioner med heterogene næringsmiljøer er det urbaniserings- og lokaliseringsfordeler¹³ som er gunstig for radikal innovasjon, utvikling av nye næringer og kunnskapsintensive tjenester. I mindre byregioner og spesialiserte næringsregioner har man lokaliseringsfordeler for enkelt næringer som kan være gunstig for gradvise innovasjoner og økt produktivitet innenfor deres spesialiserte næringsmiljøer. Samlet gir dette ifølge agglomerasjonsteorien byregioner på ulike måter innovasjons- og vekstfordeler og –effekter i forhold til mer spredtbebygde områder. Denne endogene veksten forsterkes ofte ytterligere av tilførsel av ressurser også utenfra.

Samtidig belyser agglomerasjonsteorien også ulemper som kan oppstå ved konsentrasjon, som trengsels-, kostnads-, og miljøproblemer. Slike forhold gjelder særlig i større byregioner, og kan bidra til økt utflytting av virksomheter til områder med bedre betingelser. Den samme teorien belyser også enkelte fordeler som et desentralisert lokaliseringsmønster gir for innsatsfaktorer, kostnader, ren produksjon og miljøhensyn, for visse typer av næringer, som enkelte ressurs- og opplevelsesnæringer som nettopp utnytter spredte naturressurser.

Som omtalt foran vil byregioners eksisterende næringsstrukturer gi sterke føringer på næringsutviklingen i regionen. De foran omtalte teoriene om eksportledet vekst, næringsklynger og globale nettverk er komplementære perspektiver til agglomerasjonsteorien som forklaringsfaktorer bak regionaløkonomisk vekst.

Deler av den regionalfaglige litteraturen inspirert av institusjonell økonomisk teori har hatt fokus på *institusjonelle forhold* for å forklare variasjon i regioners evne til egenbasert økonomisk vekst. Her framheves at regioner har fordeler om de har utviklet «institusjonell tykkelse» forstått som mange og varierte organisasjoner og aktører, arenaer og møteplasser («light institutions»), samarbeid og nettverk, som understøtter læring, kunnskapsdeling og fellesinvesteringer i området (Amin og Thrift 2002)¹⁴. I regioner med tynnere miljøer vil det være få og lite variasjon av organisasjoner og aktører, arenaer og møteplasser, nettverk og samarbeid. Men litteraturen gir ingen klare mål på hva som er kritisk masse, dvs. hva som skiller tykke og tynne miljøer, selv om de førstnevnte ofte knyttes til henholdsvis store og små byregioner. Byregioner vil vanligvis ha et større mangfold av aktører og organisasjoner enn rurale strøk. I storbyregioner vil man imidlertid ofte ha utfordringer med stor institusjonell fragmentering, litt vel mange aktører og sprikende interesser. I en del små- og mellomstore byregioner vil det kunne være gode forutsetninger for å utvikle sterkere institusjonelle tettheter og kapabiliteter. Utviklingsprogrammet for byregioner har en innretning som har fokus på nettopp det å

12 Dette underbygges av omfattende litteratur som eks. Glaeser (1992), Ciccone & Hall (1996), Duranton og Puga (2013), Rosenthal, S et.al. (2004), Frenken et.al (2007), foruten OECD (2007) og sammenfatninger i NoU (2015).

13 Også kalt urbaniserings- og lokaliseringsfortrinn.

14 I litteraturen nevnes betydningen både av ulike typer nærings-, klynge- og nettverksforeninger, men også uformelle møteplasser og sosiale arenaer for læring og kunnskapsoverføring.

styrke deler av den institusjonelle tykkelsen og kapabiliteten deltakende byregioner, der majoriteten består av nettopp små- og mellomstore byregioner.

Byregioners fortrinn og vekstegenskaper knyttes i faglitteraturen videre til egenskaper byregioner har som *innovasjonsmiljø og –systemer*. Her opererer enkelte med noen hovedkategorier av regiontypologier knyttet til ulike sentralitetsnivåer med systematisk forskjeller i strukturelle og institusjonelle betingelser for innovasjon og næringsvekst. Her har det vært skilt mellom følgende tre typologier av regioner med systematisk ulike fortrinn og egenskaper som innovasjonsmiljøer (Gundersen og Onsager 2011):

Storbyregionenes fortrinn og innovasjonssystemer knyttes til størrelse, diversitet og attraktivitetskraft. Dette gir grunnlag for kumulative vekstprosesser herunder omfattede kunnskapsmessige “spill-overs”, høye nyetablerings- og innovasjonsrater, mye radikal innovasjon og ny næringsutvikling. Stor diversiteten øker muligheter for mye beslektet mangfold som gir ressursfortrinn og potensial for høy innovasjons- og omstillingsevne. Utfordringer kan knyttes til trengselskostnader, institusjonell kompleksitet og fragmentering av innovasjonssystemer.

Småbyregionenes¹⁵ fortrinn og innovasjonssystemer knyttes til spesialiseringer innenfor få bransjer eller verdikjeder der man gjerne har utviklet høy kompetanse, innovasjons- og konkurranseevne over lang tid. Småbygruppen er imidlertid en svært variert gruppe med hensyn til konkrete næringsspesialiseringer og -variasjoner, selv om det er snakk om forholdsvis små miljøer og mange som er spesialiserte innenfor konkurranseutsatt vareproduksjon. Innovasjon handler her ofte om gradvise forbedringer i etablerte produksjoner, som kan gi økt produktivitet men også redusert arbeidskraftbehov. Nye relaterte næringer til de etablerte utvikles i noen grad i slike regioner. Mindre byregioner har ofte sårbarheter på grunn av små miljøer, ensidige næringsbaser og ressurser låst fast i modne næringer med redusert arbeidskraftbehov. Utfordringene er knyttet til å øke diversitet i næringsbasen og arbeidsmarkedet, styrke attraktivitetsfaktorer, intern samhandling og eksterne kunnskapskoplinger.

Spredtbodde regioners fortrinn og innovasjonssystemer knyttes til småskalafordeler, utnyttelse av spredte naturressurser og lave produksjonskostnader. Innovasjon handler her mest om småstegsforbedringer i etablerte produksjoner med basis i ny kunnskap og innkjøp av ny teknologi. Ulemper knyttes til ensidig næringsstruktur, tynne miljøer og svak attraktivitet. Utfordringer knyttes særlig til tilgang på kompetanse og arbeidskraft, kunnskaps- og innovasjonspartnere, allsidiggjøring av arbeidsmarked og næringsliv, samt attraktiviteten som bo- og næringssted.

Innenfor litteraturen om *regionale innovasjonssystemer og -strategier* (RIS) skilles det på sin side mellom følgende tre hovedtypologier (Isaksen og Trippl 2014):

«organisatorisk og institusjonelt tykke og allsidige RIS» med henvisning til større diversifiserte miljøer slik man ofte har i storbyområder.

15 Her refereres det til småbyregionen generelt og ikke de spesifikke småbyregionene i ByR-programmet.

«organisatoriske og institusjonelt tykke og spesialiserte RIS» med henvisning til spesialiserte klynger og bransje-konsentrasjoner, og som det ofte er enkelte av i småbyregioner men flere av i storbyregioner.

«organisatorisk og institusjonelt tynne RIS» knyttet til enkeltbedrifter og små næringsmiljøer slik man ofte har i mer spredtbygde distrikter.

Typologiene retter søkelyset på at ulike regiontyper ikke bare har forskjellige RIS-egenskaper, men også ulike utfordringer og dermed implikasjoner for politikk og virkemidler. Forenklet er utfordringene for den førstnevnte å redusere fragmentering for å understøtte nye kombinasjoner, den andre fornyelse av det etablerte gjennom økt kunnskapsinnhenting og relaterte nyetableringer, mens den tredje er å sikre lokale bedrifter og entreprenører bedre tilgang til kunnskapsnettverk, verdikjeder og markeder nasjonalt og internasjonalt. Mens politikken for region-typene 1) og 2) hovedsakelig vil ligge på et regionalt systemnivå, er politikken på bedriftsnivået mer relevant for regiontype 3).

Det kan videre tilføres at funksjonelle RIS i utgangspunktet kan ha ganske ulike geografiske strukturer og rekkevidder. Funksjonelle RIS knyttet til regionale næringsklynger og –miljøer vil gå på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Samtidig er RIS som overordnet konsept, ellers relevant for å belyse regionale fortrinn og system-egenskaper ved nærings- og kunnskapsmiljøet i nærmere avgrensede politisk-administrative områder (eks. fylker, kommuneregioner). Det innen slike regioner at offentlig myndigheter og folkevalgte organer vil kunne bidra til å utvikle regionale fortrinn og systemer tilpasset næringslivet som er lokalisert der. RIS-konseptet er derfor relevant både for politisk-administrative regioner og interkommunale samarbeidsregioner særlig om disse har en samhörighet (felles arbeidsmarked, verdikjeder, samarbeidstradsjoner) og en viss institusjonell tykkelse (antall og variasjon av aktører og organisasjoner). Dette innebærer også at kommuner i byregionprogrammet ville kunne hatt nytte av å reflektere over RIS-konseptet som et rammeverk for arbeider med å utvikle innovasjonsstrategier og -tiltak.

By og omland – relasjoner og effekter

I byregionprogrammet er søkelyset rettet mot byregioners indre vekstdynamikk og særlig hvordan et bedre samspill mellom by og omland skal bidra til styrket regionaløkonomisk vekst på sikt som man igjen antar vil være til gode for både by og omland. Programmet bygger slik sett på en antakelse om at by og omland utvikler seg i, eller vil kunne utvikle seg i, et tettere samspill som samlet gir økt vekstkraft.

Den såkalte «*motorhypotesen*» ble tidlig lansert i ByR-programmet, som noe man også ønsket mer empirisk kunnskap om. I internasjonal faglitteratur stod tidligere klassiske motor-, vekstpol- og diffusjonsteorier sentralt. Utgangspunktet er her at byene som agglomerasjoner representerer regioners økonomiske drivkraft, kunnskapsnode og vekstsentra. De nevnte teoriene har også blitt knyttet til perspektiver på spredning gjennom «trickle down»-prosesser, dvs. der innovasjon og vekst i sentrum spres utover i steds- og omlandshierarkiet som ringer i vannet. Innenfor alternative magnet- og utbyttingsteorier belyste man prosesser som virket motsatt vei, og der byens vekst trakk til seg ressurser og energi fra omlandet og bidro til å svekke omlandets eget ressursgrunnlag, utviklingsevne og relaterte vekst. Ulike typer av empirisk

dokumentasjon kan tyde på at begge typer av prosesser er i virksomhet, men at nettoresultatet for henholdsvis by og omland kan variere med kontekst. Men det finnes ingen god samlet empirisk dokumentasjon på dette feltet, hverken i Norge eller internasjonalt. En forholdsvis ny empiriske studie fra Norge basert på en enkel økonometrisk analyse av verdiskaping, indikerer at selv om byer i kraft av volum ofte bidrar mest til den økonomiske veksten i byregioner, har «motormetaforens» tese om vekstspredning fra by- til omlandskommuner ingen generell gyldighet (Menon 2015). Ressurser og vekstimpulser kan gå begge veier, og effektene like så.

I andre deler av faglitteraturen belyses funksjonelle byregioner mer som territorielle systemer som blant annet er karakterisert ved bestemte typer avhengigheter og relasjoner mellom by og omland. En hovedtype av funksjonelle byregioner er *sentrerte regioner* i form av bo-, arbeids- og serviceregioner (BA) (NIBR 2013)¹⁶. Dette er regioner der flere kommuner, oftest by- og omlandskommuner, inngår i et felles bo-, arbeids- og servicemarked. Dette regnes for å være den grunnleggende formen for funksjonell byregionstype i vår tid. BA-regionenes utvikling er nært knyttet til en sterk vekst innenfor markedslokalisert tjenesteyting i byene/sentraene, og samtidig økt funksjonell arbeidsdeling mellom by/senter og omland når det gjelder lokalisering og utvikling av spesialiserte tjenester og vareproduksjon. De økonomiske relasjonene mellom by og omland gjenskapes hele tiden blant annet fordi omlandets næringsliv er avhengige av spesialiserte tjenester som byene tilbyr, og vareproduksjonen i omlandet representerer også viktige markeder for mange spesialiserte tjenester i byene. Tjenesteytingens vekst og utvikling i byene skaper videre mange av de arbeidsplassene som omlands-befolkning er helt avhengige av og pendler inn til.

Byvekst og kommunikasjonsutvikling har gitt større geografisk avstand mellom arbeids- og bosted. Byenes influensområder er utvidet til stadig større geografiske områder. Pendlingsomfanget øker med bostørrelsen. Nedover i by- og senterhierarkiet vil aktiviteter og relasjoner innenfor selve omlandet ofte øke relativt i forhold til det som retter seg mot selve senteret. Ved dannelsen av sentrerte funksjonelle regioner vil dette ofte naturlig nok være tilfelle i de ytre delene av regionene der senterets rolle og posisjon ikke være like markert.

Regionale fortrinn, politikk og samstyring

Sentralt i den regionalfaglige teorilitteraturen er søkelyset på det nære samspillet og sammenhengen mellom en regions spesifikke institusjonelle ressurser og kapabiliteter, og den næringsutviklingen og innovasjonsevnen man har i området. Slike sammenhenger utgjør kjernen i ulike teorier om “competitive advantage” (Porter 2001, Kitson et al 2004) og “constructed advantage” (Asheim et al. 2006). Teori om «komparative fortrinn» belyser hvordan spesielle regionale konkurransefortrinn

16 SSB har en mer grovkornet inndeling kalt Standard for Økonomiske regioner (99/6) der landet er delt i 90 økonomiske regioner i hovedsak basert på arbeidsmarkedsdata. Noe av svakheten med inndelingen er at de funksjonelle kriteriene ikke er gjennomført og regionene tilpasset fylkesgrensene selv om de funksjonelle regionene reelt går på tvers av fylkesgrensene mange steder.

utvikles av aktører i næringsliv, handel og markeder over tid. Den har vært kritisert for å være mangelfull i forståelsen av drivkrefter og prosesser som påvirker regionale fortrinn. Dette gjenspeiles i noen grad innenfor teori om «konstruerte fortrinn» der det legges større vekt på betydningen av regionale næringsmiljøer, deres kompetansebaser og nettverk. I tillegg understrekes at offentlige aktører og virkemidler, samt offentlig-private partnerskap, kan spille viktige roller i et langsiktig arbeid med å utvikle regionale fortrinn. Offentlig intervensjon er her mer begrunnet med systemsvikt. Perspektivet anerkjenner i større grad betydningen av økonomisk og institusjonell komplementaritet i en kunnskapsøkonomi, enn det de klassiske teoriene om komparative fortrinn gjør.

Innenfor økonomifaglig litteratur har det over lang tid blitt et sterkere vektlegging av institusjonelle betingelser, nettverksstyring og urbane systemer, i forståelsen av regionaløkonomisk vekst og utvikling¹⁷. Det er utviklet et sterkere erkjennelse av behov for sterkere *stedsbasert regional utviklingspolitikk* om man skal optimalisere verdiskapingen i alle deler av et land (Barca et.al. 2011). En grunn til dette er at markeds- og systemsvikt ofte har regionspesifikke karakteristika, og å utløse verdiskapingspotensialer kan stimuleres med utgangspunkt i regionspesifikke fortrinn. Slike forhold gjør at geografifønytral næringspolitikk blir lite effektiv politikk fordi den er lite treffsikker når regioner har helt ulike fortrinn og forutsetninger. I en kunnskapsbasert økonomi får *regional samhandling* mellom politisk-administrative styringsnivåer, og aktører i offentlig og privat sektor, større betydning for regioners vekstkraft og utvikling (Cooke & Piccaluga 2006, Barca 2009).

Byregionprogrammet representerer et statlig initiativ for å stimulere tettere samarbeid mellom by- og omlandskommunene og andre relevante aktører, for å styrke byregionenes økonomiske vekstkraft. Kommunene er programmets primære målgruppe og hovedaktører i å utvikle samarbeidet om regional vekstkraft. Det er her snakk om å utvikle samstyringen, som er en spesifikk form for nettverksstyring karakterisert ved tre forhold (Røiseland og Vabo 2008:91)¹⁸. For det første en gjensidig avhengighet mellom aktørene der ingen enkeltaktør har tilstrekkelig kunnskap eller kapasitet til å dominere nettverket alene. For det andre fattes beslutninger på basis av diskurs og forhandling mellom aktørene. For det tredje har det offentlige en sentral rolle i å koordinere aktører og ressurser og gi nettverket en felles «retning og mening»¹⁹. Det er slik sett snakk om planlagt og målorientert aktivitet der det offentlige (eks.

17 Tidligere perspektiver på økonomisk vekst og utvikling (Solow, 1956; Swan, 1956; Myrdal, 1957; Hirschman, 1958; Rostow, 1959) som la vekt på kumulativ vekst, faseutvikling og vekstpoler, har de siste 20-30 årene blitt utfordret av nyere perspektiver innen endogen vekstteori (Romer, 1986; Lucas, 1988), ny økonomisk geografi (Krugman, 1991, 1995; Fujita et al., 1999) og institusjonelle perspektiver på økonomisk vekst (Rodrik et al., 2004; Acemoglu and Johnson, 2006a,b).

18 Dette er en spesifikk form for nettverksstyring («governance»). “We use the term *governance network* to describe public policy-making and implementation through a web of relationships between government, business and civil society. Governance networks are based on interdependencies, which can be asymmetric.» (Klijn et al. 2014).

19 Dette er en form for *styringsnettverk* («governance networks») mer enn det er politikknettverk. Politikknettverk er gjerne noe annet, og mer direkte knyttet til implementering av offentlig politikk.

kommune) er den sentrale aktøren. Utover dette kan slike styringsnettverk ta mange ulike former, dvs. fra ganske uformelle former for samarbeid til de sterkt formaliserte formene (aksjeselskaper, stiftelser etc.). Det innebærer også at de kan variere fra å være ustabile saksnettverk, kortvarige prosjekt-samarbeid etc. til mer langsiktige og institusjonaliserte nettverk.

Utover styringsnettverk av ulike typer, kan også andre former for nettverk ha betydning i regionalt utviklingsarbeid (Hanssen & Hofstad 2015). Dette gjelder *læringsnettverk* der formålet er informasjons- og kunnskapsutveksling mellom aktører, utvikle gjensidige forståelse på tvers av kunnskapsfelt og utfordringer, og å påvirke og endre atferd gjennom læring. I *mobiliserende nettverk* er hensikten mer å mobilisere ressurskontrollerende aktører i offentlig og privat sektor, og mobilisere disse om å nå felles mål som man har satt seg for utviklingen.

Byregionprogrammets fokus på samstyring mellom kommuner og andre relevante aktører representerer et nyere tilskudd til floraen av interkommunale samarbeidskonstellasjoner som har blitt utviklet i Norge de siste tiårene. Byregionprogrammet har riktignok et klart sterkere fokus på de regionaløkonomiske aspekter og kommunens felles utviklerrolle innenfor tids-avgrensede prosjekter, enn det som kjennetegner mange av de andre interkommunale samarbeidene som er etablert.

4.3 Empiriske studier om utvikling i norske små og mellomstore byregioner fra de senere år

I det følgende refereres noen hovedfunn fra enkelte nyere empiriske studier med direkte relevans for deler av programfeltet og byregionprogrammets mål og hensikter.

Drivkrefter for vekst i små og mellomstore byregioner

I rapporten «Drivkrefter for vekst i små og mellomstore byregioner» (IRIS og Menon 2016)²⁰ belyses vekstmønstre og årsaker i små og mellomstore byregioner i Norge. Man ser på vekst i befolkning, sysselsetting og verdiskaping i en tiårsperiode fram mot 2014, og søker å forklare variasjoner mellom ulike byregioner. Det er brukt økonometriske analyser og caseanalyser basert på statistikk, dokumenter og informantintervjuer.

Næringsstrukturer og geografisk beliggenhet viktigst. De statistiske analysene viser at næringsstrukturer og tilførsel av statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser forklarer en del av variasjonene i vekst mellom byregionene. Videre vises det til at andel av arbeidsstyrken med høyere utdanning er en variabel som forklarer mye av variasjonen i veksten blant byregioner med likartet næringsstruktur. En rekke andre faktorer som antas å påvirke byregionenes vekst kartlegges, men man påviser få eller ingen signifikant statistisk samvariasjon. Gjennom caseanalysene trer noen mønstre fram. Beliggenhet i

²⁰ E. Leknes, L. A. Grünfeld, R. B. Holmen, A. Blomgren, S. B. Bayer, A. M. Harstad, M. G. Theie og A. Espelien, IRIS-rapportnr. 2016/130.

forhold til store byregioner påvirker vekst i sysselsetting og befolkning. Pendlingsaktivitet og arbeidsinnvandring er viktig for å skape vekst, og gunstige sosioøkonomiske kjennetegn ved byregionene sammenfaller med høy vekst mange steder.

Studiens hypotese er at næringsstruktur har stor betydning for byregionenes vekst. For å undersøke dette skilles det mellom fire større næringsgrupper: eksportrettede ressursnæringer (olje/gass, sjømat, landbruk etc.), generiske kunnskapsbaserte næringer (forretningsmessige tjenesteyting etc.), servicenæringer (varehandel, personrettet tjenesteyting etc.) og statlige sektor (statlig og fylkeskommunal virksomhet). De økonometriske analysene viser at regioner med høy andel eksportrettet ressursbasert næringsliv i utgangspunktet har høyere vekst i verdiskaping (2004 -2013) enn ellers. Dette samvarierer i mindre grad med befolknings- og sysselsettingsvekst. Høy andel av statlig og fylkeskommunal sysselsetting i utgangspunktet samvarierer med høy befolknings- og sysselsettingsvekst påfølgende år. Man finner en signifikant sammenheng mellom høy andel servicenæringer i utgangspunktet og høy verdiskapingsvekst påfølgende år. Høy andel av generisk kunnskapsbasert næringsliv i byregionene samvarierer kun svakt med befolkningsveksten i påfølgende år.

I tillegg belyses hvilken betydning andre faktorer har hatt i forhold til vekst i verdiskaping, sysselsetting og befolkning, deriblant:

- byregionens historie, kultur/tradisjon for næringsutvikling
- arbeidsstokkens kompetanse
- byregionens størrelse
- lokalisering i forhold til andre større arbeidsmarkeder
- sammenhengen innflytting, innvandring og vekst i sysselsetting
- næringslivets kobling til kunnskapsinstitusjoner og FoU-miljø

De statistiske analysene viser at den prosentvise veksten i befolkning, sysselsetting og verdiskaping på aggregert nivå øker med størrelsen på byregionen, men dette mønsteret gjelder ikke internt innenfor gruppen små- og mellomstore byregioner der det er stor variasjon i veksten uavhengig av befolkningsstørrelse.

Rapporten går også gjennom arbeidsstyrkens utdanning. Det er stor variasjon i utdanningsnivå og fagfelt innbyrdes i gruppen av små og mellomstore byregioner. Analysene viser at høy andel arbeidskraft med høyere utdanning i utgangspunktet samvarierer med sysselsettingsvekst 2004-2013. Dette gjelder også for veksten i befolkning og verdiskaping, men mønsteret er mindre tydelig. Vi finner liten grad av systematisk samvariasjon når det gjelder høy andel arbeidskraft med teknisk utdanning i 2004 og påfølgende vekst enten det gjelder befolkning, sysselsetting eller verdiskaping.

Den sammenfattende analysen baseres både på de statistiske analysene og på case-studiene. Innsikten om betydning av høyere utdanning for sysselsettingsvekst benyttes til å etablere et forventningsbilde for vekst knyttet til de næringsbaserte byregiontypologiene. Høyere sysselsettingsvekst enn forventet i byregionene knyttes til omfanget av offshorerettet aktivitet. Lavere sysselsettingsvekst enn forventet knyttes til randsoneproblemer rundt storbyer. Videre drøftes også betydningen av flere andre

faktorer blant annet sosiokulturelle faktorer, kunnskaps- og innovasjonssystemet m.m. Man finner få sterke sammenhenger mellom disse faktorene og vekst. Men forfatterne skriver at gjennomgang av innovasjonsrettet aktivitet i casebyene viser at et velfungerende innovasjonssystem kan bidra til økt vekst.

Til slutt drøftes implikasjoner for *politikkutforming*. Her pekes det blant annet på den store variasjonen byregionene har i egenskaper, forutsetninger og muligheter for vekst, som igjen fordrer tilpasset politikk for hver enkeltregion. Funnene om den høyere utdanningens betydning for vekst og utdanningsinstitusjonenes betydning for næringsutvikling, indikerer at politikk for å utvikle regionale utdanningsinstitusjoner er relevant. For naturressursbaserte byregioner som har behov for omstilling, pekes det både på betydningen av å satse på å utvikle nye næringer og redusere sårbarhet ved å lokalisere kompetansearbeidsplasser innen offentlig sektor i disse regionene.

Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst

I rapporten «Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst» (Menon 2015)²¹ beskriver man utviklingen i den økonomiske verdiskapingen i norske byer og deres omland²², og man søker etter noen forklaringer. Et særlig fokus rettes mot hvordan forholdet mellom by og omland påvirker veksten der. Dette gjøres ved (i) å beskrive den økonomiske verdiskapingen i byene og deres omland, (ii) omfanget av enkelte former for samspill mellom by og omland, og (iii) en analyse av samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst. Rapporten drøfter til slutt enkelte politikkimplikasjoner. Studien er i hovedsak basert på statistikk og korrelasjonsanalyser. I det følgende omtales de sentrale funnene. *Motorhypotesen*. På grunnlag av tall for verdiskapingsvekst finner man ingen støtte for at byer generelt fungerer som «motorer» for sine omland i Norge i dag, eller omvendt. Det vil si at man ikke finner noen generell positiv sammenheng mellom økonomisk vekst i byen og i omlandet for de fleste byene. I flere tilfeller finner man derimot en omvendt sammenheng ifølge rapporten, der «vekst i omlandet ser ut til å styrke veksten i byen». Dette gjelder for en del mindre byer med høy vekst. Enkelte byer ser ellers ut til å være i et konkurranseforhold med sitt nære omland. For enkelte byer påvirkes utviklingen i omlandet negativt av veksten i byen og positivt av at byen stagnerer. De byene hvor vi finner en slik effekt har det til felles at de har relativt svak vekst og gjerne et omland som vokser raskere enn byen, men utover dette har de få fellestrekk. På grunnlag av dette slås det fast at rapportens resultater *ikke støtter motorhypotesen*. Men forfatterne skriver: «Vi kan ikke hevde at det er umulig for byer å ha en positiv effekt på sitt omland, men vi anser det som relativt trygt

21 J.F.B. Skogstrøm, L.A. Grünfeld, P.Aalen, R.B.Holmen og Å.Mariussen; Menon-rapport nr. 3/2015.

22 Byer er her definert som tettsteder med minst 7.500 bosatte personer, deres *indre* omland er alle kommuner med rådhus innen 25 km reiseavstand på vei fra byens rådhus, og deres *ytre* omland er alla kommuner som strekker seg 100 km ut i reiseavstand langs vei fra rådhus til rådhus. Til sammen gir dette 47 byer i Norge der disse bykommunene har 2,5 millioner innbyggere, deres indre omland 1,2 millioner innbyggere og deres ytre omland 0,8 millioner innbyggere. Samlet har disse byregionene 90 prosent av befolkningen.

å konkludere med at norske byer i årene 2004 til 2012 generelt ikke var en sterk drivkraft for den økonomiske veksten i omlandskommunene sine».

Betydningen av eksportnæringer. Høy økonomisk vekst i bykommunene/-regionene henger ifølge rapporten tett sammen med høy vekst i den delen av næringslivet som eksporterer varer og tjenester ut av kommunen/regionen. Vekst i næringer som retter seg mot det lokale markedet, ser ut til å ha en svak sammenheng med økonomisk vekst, mens aktiviteten i kommunal sektor ikke ser ut til å variere med økonomisk vekst. Rapporten har her ikke identifisert noen klare årsaksforhold, men en sterk sammenheng mellom vekst i forskjellige sektorer og total vekst.

Veiutbygging og økonomisk vekst. Det avdekkes tydelige sammenhenger mellom reisetidsreduksjoner og økt produktivitet, sysselsetting og verdiskaping per innbygger. Man mener seg sikre på at man her kan tolke funnet som en årsakssammenheng mellom veiutbygging og økonomisk vekst. Resultatene tyder videre på at sammenhengene til dels drives av økt pendling mellom de berørte kommunene. Dette er i tråd med agglomerasjonsteorien og hypotesen. Samtidig er det viktig å ikke feiltolke resultatene: De er trolig kun direkte overførbare til reisetidsreduksjoner som knytter relativt folkerike kommuner sammen. I tillegg vil effekten av veiutbygginger være mer usikre ved større avstander enn i dette tilfellet. Tiden det tar å komme seg fra en omlandskommune til byen antas å kunne påvirke økonomisk vekst, både gjennom arbeidsmarkedet og gjennom agglomerasjonseffekter som treffer næringslivet. Man kan altså tenke seg at arbeidsmarkedet i omlandet blir tettere integrert med et større arbeidsmarked i byen jo kortere tid det tar å reise til byen. Innbyggerne i en omlandskommune kan tenkes å ha høyere tilbøyelighet til å jobbe i byen jo kortere reiseavstanden er. I tillegg vil vi tro at næringslivet i omlandet drar større nytte av kontakt med næringslivet i byen jo kortere tid det tar å reise mellom kommunene. Man har gjennomført statistiske analyser av utvalgte store veiprojekter, og konkluderer med at større veiutbygginger gir positive effekter på regional produktivitet, sysselsetting og verdiskaping per innbygger. Resultatene er trolig kun overførbare til veiprojekter som knytter litt større arbeidsmarkedsregioner tettere sammen.

Implikasjoner for politikk. Forfatterne understreker at det er vanskelig å finne årsakssammenhenger og gi politikk anbefalinger på et så komplekst og utfordrende felt. Nå det er sagt mener forfatterne at enkelte funn er robuste og gir følgende implikasjoner:

- Siden økonomisk vekst ikke automatisk smitter over fra by til omland, bør byregioner legge til rette for vekst i både byen og omlandet.
- Politikk som fremmer vekst i eksporterende næringsliv vil kunne kaste mer av seg i form av regional økonomisk vekst, enn politikk for å utvikle lokale tjenester.
- Infrastrukturinvesteringer som resulterer i regionforstørring vil kunne gi flere arbeidsplasser og høyere verdiskaping per innbygger i byregioner.

Næringsmessige forhold gjør at noen regioner vokser forttere enn andre, snarere enn størrelsen. Størrelse bør derfor ikke være fokus alene for politikken, men mer at regionene skal være store nok til at man får til godt samspill mellom næringslivet i de forskjellige kommunene og at arbeidsmarkedene blir store nok og godt integrerte. En

videre implikasjon av dette, og det som hevdes også å være et resultat av rapportens sterkeste funn, er at infrastruktur-investeringer og politikk som fremmer arbeidsmarkedsinTEGRASJON er viktig for regionenes vekst. Tiltak som knytter relativt folkerike kommuner tettere sammen vil kaste mye av seg i form av høyere produktivitet, sysselsetting og høyere velstandsnivå for regionens innbyggere, hevder rapporten. Videre med henvisning til at man mener å finne at flytting og velstandsnivå henger sammen, mener man at deres funn har implikasjoner for politikk rettet mot bosettingen i distriktene. Det hevdes dermed at politikk som øker velstandsnivået i en region, for eksempel gjennom region-forstørring og bedre samspill mellom by og omland, vil være viktig i regioner med svak befolkningsutvikling.

Rapporten var det forskningsmessige bidraget til byregionprogrammet og skulle ha fokus på nettopp betydningen av «samspillet mellom by og omland». Det ble godt dokumentert generelt lite samvariasjon mellom verdiskapingsvekst i by og omland i Norge. Metode og datagrunnlag i studien var imidlertid noe sterkt avgrenset til økonometri. Viktige koplinger og overføringseffekter mellom by og omland av betydning for den økonomiske utviklingen i byen, omlandet og byregionen som helhet, er ikke belyst.

Kommuners kapasitet og kompetanse – stor strekk i laget

Kommuner som planleggings- og virkemiddelaktører representerer programmets primære målgruppe. Norske kommuner har lange tradisjoner med samfunnsbyggende funksjoner, engasjement og utviklingsarbeid for å understøtte steds- og næringsutvikling, sysselsetting og bosetting (Moe 2011, Ringholm m.fl. 2009). Utviklingsengasjementet strekker seg tilbake til formannskapslovene av 1837 og ble en tydelig del av nasjonal politikk med opprettelsen av Distriktenes Utbyggingsfond i 1961. Christiansenutvalget (1992) la til grunn at kommunens betydning for fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern var økende. Det ble pekt på at alle disse oppgavene stilte de samme kravene til kommunene, spesielt krav til kompetanse og kapasitet og krav til å løse oppgaver av regional karakter, dvs. oppgaver som strekker seg ut over kommunens egne grenser (NoU1992:15)²³. I plan- og bygningsloven av 2008 nevnes en rekke oppgaver og hensyn som kommunene må ta i planleggingen, herunder tilrettelegging for verdiskaping og næringsutvikling. I tillegg til dette har prinsippene om bærekraftig utvikling, om medvirkning og demokratisk innflytelse samt vurdering av konsekvenser for miljø og samfunn, blitt sterkere i lovgivingen enn før. Økte krav til kommunal planlegging har medført økte krav til kapasitet og kompetanse i kommunene.

Kommunene har derfor i lang tid spilt en rolle for næringsutviklingen, og gjennom nasjonal distriktpolitisk innsats har kommunene hatt en viktig rolle i denne anledning. Særlig i mange distriktskommuner har man arbeidet med investeringer i industriareal, akkvisisjonsstrategier, aktivt kommunalt utviklingsarbeid og etablererkurs for entreprenører. Nasjonal politikk og programmer som har vært viktige for deler av dette arbeidet er regionale midler til kommunale næringsfond og Innovasjon Norges

23 NoU1992:15, Kommunene og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.

programmer for kommunal næringsutvikling. På 2000-tallet har næringsutviklingen blitt endret med mindre fokus på industriutvikling til sterkere fokus på at vekst skapes regionalt og lokalt gjennom entreprenørskap og innovasjon. Det er lagt større vekt på småskala næringsetablering og tiltak for reiseliv og tilreisende. Samtidig er det lagt økt vekt på attraktivitet for befolkningen og rekruttering av arbeidskraft gjennom satsing på bolyst, kultur- og identitetstiltak. Å legge til rette for gode planprosesser og nyskaping forutsetter at det etableres arenaer for samarbeid og dialog der både offentlig aktører, næringslivet, kompetansemiljøer og frivillige organisasjoner, lag og foreninger er involvert. Kommunene er i større grad enn før innvevd i både lokale og regionale samarbeidsrelasjoner og samfunnsutviklingsarbeidet er på denne måten blitt mer komplekst (Ringholm m.fl. 2009).

Svakt samsvar mellom funksjonelle regioner og administrative grenser gjør samfunns- og næringsutviklerrollen til kommunene mer krevende enn før (Prop.96- 2016-17, Endringer i kommune struktur, s.21). Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder næringsutviklingen, kapasitet til samfunnsplanlegging og attraktivitet for unge familier. Et flertall av kommunene har nedgang i næringslivet, som er viktig for inntektsveksten og befolkningsutviklingen på sikt. For mange kommuner er det unngåelig at sysselsettingen går ned som følge av at næringsgrunnlaget endrer seg. For disse kommunene vil samfunnsutviklerrollen handle om å tilpasse seg gjennom å begrense nedgangen i sysselsettingen, og å legge til rette for pendling. Å begrense nedgangen i sysselsettingen krever kapasitet til å jobbe med næringsutvikling. Små kommuner har lite administrative ressurser til å legge til rette for dette (op.cit). I en undersøkelse av kommunene (NIVI 2016) kommer det fram at nesten 80 prosent av kommunene oppgir at de ikke har næringsfaglige kompetanse i kommunene, utover ordfører, rådmann og generell kompetanse. Den samme undersøkelsen rapporterer at 75 prosent av kommunene har under ett årsverk i egen organisasjon til å ivareta næringsutvikling, herunder råd, veiledning og tilrettelegging for næringsutvikling. Under 10 prosent oppgir at de har flere enn 2-4 årsverk til dette. Særlig små kommuner har begrenset kapasitet og kompetanse til å ivareta samfunnsplanlegging og næringsutvikling. 60 prosent av kommunene oppgir at de har under ett årsverk til samfunnsplanlegging. Tidligere utredninger viser til at det er vanskelig å få til interkommunale plansamarbeid (op.cit.s.21). Hoveddelen av veksten innenfor interkommunale samarbeid har kommet innenfor de lovpålagte oppgavene, særlig innenfor helse- og sosialsektoren. Samtidig er det lite interkommunalt samarbeid innenfor samfunnsplanlegging, som er et grunnleggende virkemiddel for samfunns- og næringsutviklingen. Samfunns-planlegging, næringsutvikling og arealplanlegging er områder som er viktige for å utvikle kommunene, tiltrekke seg innflyttere og begrense utflyttingen. Kommunene som samarbeider minst har lite kapasitet på disse feltene ifølge rådmannsundersøkelsen (NIVI 2016). Det vil kunne gjøre kommunene enda mer sårbare for å drive utvikling av egen kommune. Kommunenes utgangspunkt for å legge til rette for nærings- og samfunnsutvikling varierer altså betydelig. I denne sammenheng kan man si at utviklingsprogrammet for byregioner burde ha sin berettigelse med sitt fokus nettopp på å styrke samarbeidet om samfunns- og næringsutvikling for økonomiske vekst i byregioner.

Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling

I rapporten «Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling» (UNI 2017)²⁴ undersøkes småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling²⁵. Studien er basert på telefonintervjuer med ordførere, rådmenn og næringsansvarlige i åtte småkommuner i ulike regioner²⁶. Kommunene har deltatt i Småkommuneprogrammet (2013–14) og Byregionprogrammet (2015–18). I det følgende noen hovedmomenter.

Det har ikke alltid vært lett å få til samarbeid mellom kommuner om næringsutvikling fordi ideen om nullsumspill har stått sterkere enn ideen om plussumspill som forventet resultat av regionalt samarbeid. Småkommunene deltar imidlertid ofte i regionale samarbeid på næringsfeltet og om å utvikle attraktiviteten for innbyggere, bedrifter og besøkende. Studien viser at regionalt samarbeid oppfattes som nyttig av ordførere og rådmenn, gir ressursbesparelser og større gjennomslag ved å stå samlet ovenfor fylkeskommune og stat. Gjennom samarbeid koordineres også flere prosjekter som angår regionen som helhet. Men samarbeidet binder også kapasitet. For små kommuner kan det være vanskelig å håndtere og ha utbytte av alle regionale samarbeid de er med på. Saksbehandlere hevder det kan ta lengere tid fra ide til saksbehandling, beslutning og iverksetting enn før. Tanken om regionalt samarbeid er tuftet på ideen om plussumspill, dvs. det som tjener regionen også tjener hver av kommunene. Lokaliseringsdebatter er imidlertid fortsatt vanlig. Store interne avstander mellom kommunene kan trigge lokaliseringsstrid og vanskeligjøre samarbeide om næringsutvikling. Når det ikke er åpenbart at egen kommunes innbyggere får nytte godt av lokaliseringen, så er villigheten til samarbeid som regel liten. Derfor er samarbeid om næringsutvikling lettere å få til innenfor funksjonelle arbeidsmarkedsregioner hevder rapporten.

Småkommunene påpeker med fylkeskommune og Innovasjon Norge ofte oppleves som nyttigere enn samarbeid med andre kommuner i egen region. De førstnevnte bidrar med kompetanse og virkemidler utover det man selv har. Deler av næringslivet i småkommunene er også internasjonalt orientert og har størst nytte av koplinger til nasjonalt innovasjonssystem. Det samme gjelder tilkopling til nærings- og FoU-programmer, aktører og samarbeid i det nasjonale systemet.

Rapporten trekker blant annet følgende faktorer som *hemmer* småkommunens nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling: store forskjeller i utviklingskapasitet blant kommunene, manglende regional integrasjon og store interne avstander, store

24 Angel, E. & G.M. Grimsrud; UNI Rokkan RAPPORT 5-2017.

25 Rapporten har tre problemstillinger (1) På hvilke måter bruker småkommunene det regionale samarbeidet i sitt arbeid med næringsutviklingen? (2) Hva er flaskehalser og muligheter for å ta ut større effekter og nytte i samarbeidet? (3) Har man klart å unytte samarbeidet til å løfte/utvikle næringslivet i kommunen?

26 Dette er Nissedal og Fyresdal i Vest-Telemark; Namdalseid, Fosnes og Flatanger i Region Namdal; Lurøy i Ranaregionen; Berg og Tranøy i Midt-Troms, og Storfjord i Tromsøregionen.

forskjeller i drahjelp fra lokalt næringsliv og andre aktører samt sterke konsensuskrav i regionen hemmer egne interesser. Følgende faktorer bidrar til *fremme* nytte for småkommunene: når gevinsten av samarbeidet er åpenbar, regionen er arbeidsmarkedsintegrert, gode samarbeidstradisjoner og tillit, likeverdighet mellom kommunene i beslutninger uavhengig av deres størrelse, samarbeid på fagnivå, og deltakelse fra andre aktører (fylkeskommune, næringsliv etc.) regionalt og eksternt.

Studien framhever at hemmende faktorer kan reduseres ved bedre organisering og økt kompetanse etter hvert som kommunene får mer erfaring med denne måten å jobbe med næringsutvikling på. Men foreløpig spør forfatterne seg om småkommunene får redusert smådriftsulempene ved å samarbeide regionalt og/eller om smådriftsfordelene blir svekket ved regionalt samarbeid.

4.4 Utviklingstrekk i landets byregioner og i utviklingsprogrammets byregioner de senere årene

Norge har bak seg et tiår med en sterk vekst i folketallet og svak vekst i sysselsettingen (se figur 4.1). Den svake utvikling i sysselsettingen skyldes i hovedsak sjokk i arbeidsmarkedet som følge av finanskrisen (2008-09) og særlig oljeprisfallet (2014). Oljeprisfallet ga markant sysselsettingsreduksjon i alle regiontyper, selv om nedgangen relativt og absolutt var klart størst i storbyregionene. Storby-regionene utenom hovedstadsregionen ble hardest rammet.

Den regionale utviklingen i folketall og sysselsetting det siste tiåret for hovedkategorier i byregioner i Norge viser det klassiske vekstmønsteret der ratene gjennomgående øker med byregionenes størrelse og sentralitet (se figur 4.1). Alle hovedkategorier av byregioner har i perioden 2008-18 hatt vekst i folketall, selv om den prosentvise veksten altså øker med byregiongruppens størrelse og sentralitet. Det er bare gruppen av spredtbygde regioner som samlet har hatt nedgang i folketallet. Når det gjelder sysselsettingen har det for perioden under ett (2008-17) bare vært nettovest for gruppene mellomstore- og store byregioner, mens småbyregionene har hatt nullvekst, mens småsenter- og spredtbygde regioner har hatt noe nedgang i samlet sysselsetting. Vi legger ellers merke til at alle regiontyper rammes av markant av sysselsettingsfallet i kjølvannet av oljeprisfallet, men i prosentpoeng er akkurat dette fallet størst for storbyregionene ellers (dvs. utenom hovedstadsregionen), småby- og småsenter-regionene. Dette illustrerer at særlig disse regiontypene har en næringsbase med en betydelig andel leverandørindustri til olje/gassektoren.

ByR-regionen utgjør 41 prosent av folketallet og 39 prosent av arbeidsplassene i landet totalt. ByR-regionene utgjør imidlertid hoveddelen av landets små- og mellomstore byregioner, dvs. for mellomstore byregioner er tallene 71 prosent og 73 prosent, og for småbyregionene er tallene 62 prosent og 63 prosent (se tabell 4.1).

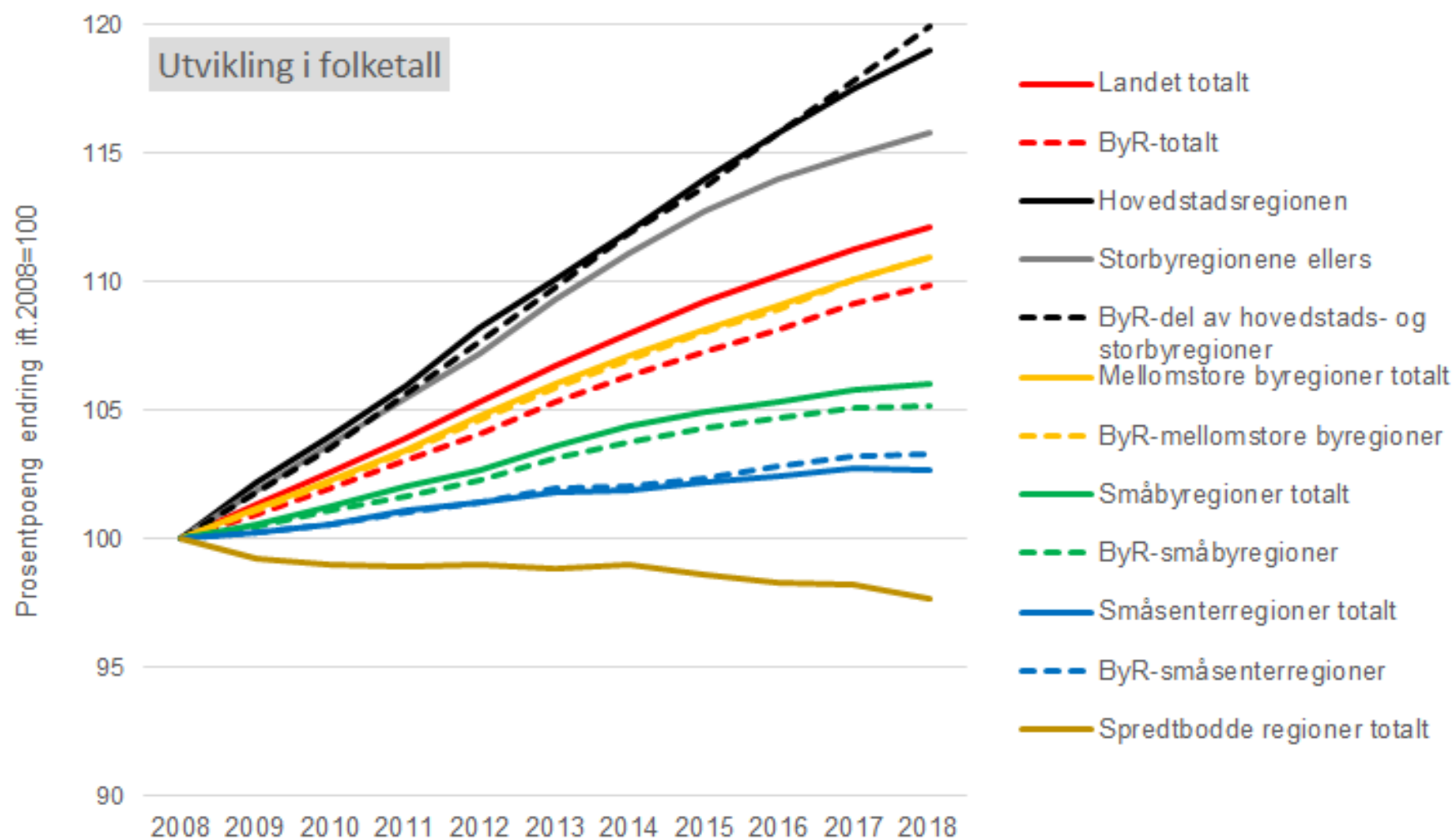
Utviklingen i folketall og sysselsetting i ByR-regionene spesielt (figur 4.1, 4.2 og tabell 4.1) har vært noe svakere enn landet, noe som i første rekke skyldes at storbyregionene er svakere representert blant ByR-regionene enn landet totalt. Når det små- og mellomstore byregioner spesielt de som tilhører ByR-regionene hatt omtrent samme vekstrater som de som ikke tilhører ByR-regionene («resten av små og mellomstore

byregioner» i tabell 4.1). Vi ser dog noen svakere vekstrater blant småbyregionene i ByR sammenliknet med resten av småbyregioner utenfor ByR, mens bildet er til dels litt omvendt for mellomstore byregioner. Alt i alt sier disse aggregerte veksttallene først og fremst at ByR-regionene samlet er et svært representativt utvalg for små- og mellomstore byregioner i Norge og de utviklingstrekkene som har preget denne gruppen spesielt det siste tiåret.

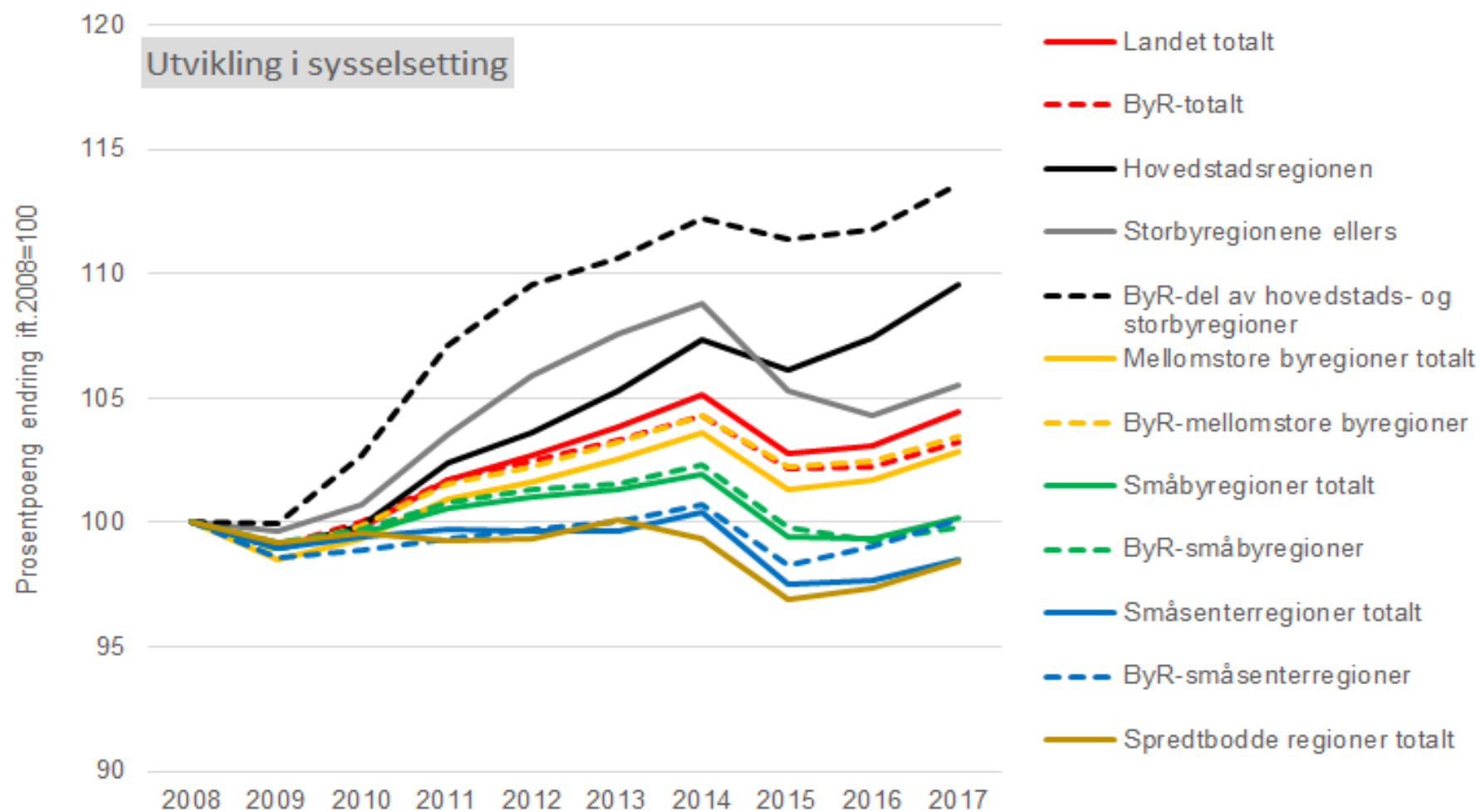
Slike aggregerte oversikter for grupper av regioner tildekker imidlertid en mye større spennvidde i vekstrater innenfor gruppene (særlig blant mindre byregioner og småsenterregioner) enn mellom hovedkategorier av fem-seks sentralitetsregionstyper som er omtalt så langt. Det samme spennvidden gjelder internt blant ByR-regionene. Som det framgår av figur 4.3 kan fordelingen av ByR-regioner beskrives slik med utgangspunkt i utviklingstrekk 2008-18:

- 20 regioner har vekst både i folketall og sysselsetting
- 10 regioner har vekst i folketall men reduksjon i sysselsettingen
- 4 regioner har reduksjon både i folketall og sysselsetting

ByR-regionene med vekst i både folketall og sysselsetting har imidlertid svært ulike vekstrater i perioden. Samlet er dette først og fremst en indikator på at ByR-regionene har hatt ulike grader og former for vekstutfordringer i perioden.



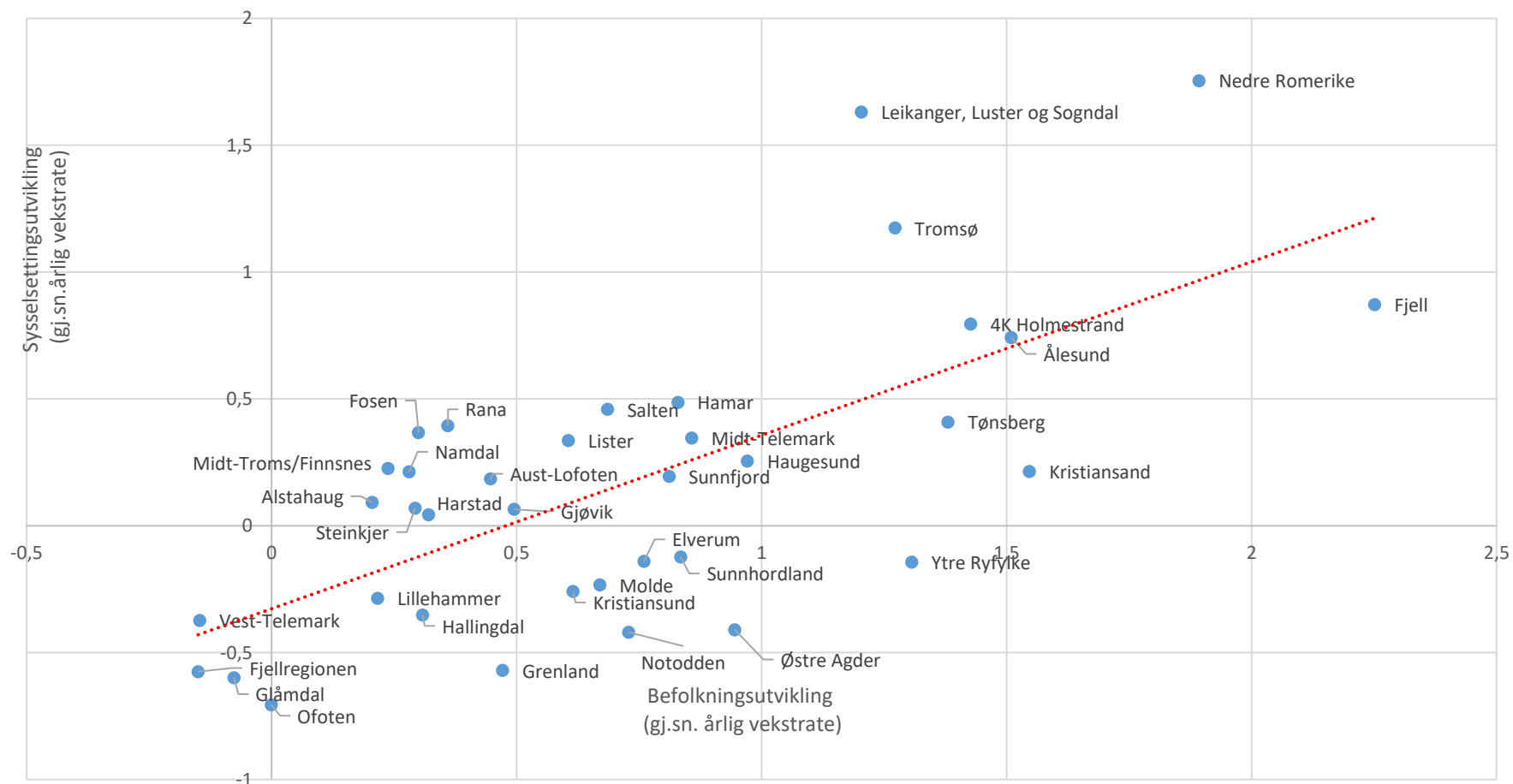
Figur 4-1: Utviklingen i folketall i landet, hovedklasser av sentralitets-regioner og ByR-regionene 2008-2018 (%-poeng endring ift.2008=100).



Figur 4-2: Utviklingen i sysselsetting i landet, hovedklasser av sentralitets-regioner og ByR-regionene 2008-2018 (%-poeng endring ift. 2008=100)

Tabell 4-1: Folketalls- og sysselsettingsutviklingen for hovedklasser av byregioner i landet og i ByR-programmet (2014-18). (Datakilde: SSB)

		Befolkning 2018	Relative endringer 2011-17	Vekstrate per år 2011-17	Vekstrate per år 2011-14	Vekstrate per år 2014-17	Endringer i vekstrater	Sysselsatte 2017	Relative endringer 2011-17	Vekstrate per år 2011-17	Vekstrate per år 2011-14	Vekstrate per år 2014-17	Endringer i vekstrater
Hele landet													
Totalt		5 525 512	7,0	1,2	1,3	1,0	-0,3	2 704 221	2,7	0,5	1,1	-0,2	-1,3
Hovedstadsregionen		1 138 436	10,9	1,8	1,9	1,7	-0,2	692 230	7,0	1,2	1,6	0,7	-0,9
Storbyregionene ellers		1 232 673	8,9	1,5	1,8	1,1	-0,6	586 552	1,9	0,3	1,7	-1,0	-2,7
Mellomstore byregioner		1 845 135	6,4	1,1	1,2	0,9	-0,3	837 358	1,9	0,3	0,9	-0,3	-1,2
Småbyregioner		882 487	3,7	0,6	0,8	0,5	-0,3	390 497	-0,4	-0,1	0,5	-0,6	-1,0
Småsenterregioner		357 539	1,7	0,3	0,3	0,3	0,0	166 245	-1,2	-0,2	0,2	-0,6	-0,9
Spredtbygde regioner		69 242	-0,7	-0,1	0,0	-0,3	-0,3	31 339	-0,9	-0,1	0,0	-0,3	-0,4
ByR-regionene													
ByR-totalt		2 258 041	5,9	1,0	1,1	0,9	-0,2	1 022 856	1,5	0,2	0,8	-0,3	-1,2
ByR-del av hovedstads- og storbyregioner		250 466	11,5	1,9	2,0	1,8	-0,2	100 501	6,1	1,0	1,6	0,4	-1,2
ByR-mellomstore byregioner		1 318 233	6,5	1,1	1,2	1,0	-0,2	611 529	1,9	0,3	0,9	-0,3	-1,2
ByR-småbyregioner		547 795	3,3	0,6	0,7	0,4	-0,3	246 014	-1,0	-0,2	0,5	-0,8	-1,3
ByR-småsenterregioner		141 547	2,2	0,4	0,3	0,4	0,1	64 812	0,7	0,1	0,5	-0,2	-0,7
Resten av landet													
Resten av landet		3 267 471	7,8	1,3	1,5	1,1	-0,4	1 681 365	3,5	0,6	1,3	-0,1	-1,4
Resten av hovedstads- og storbyregionene		2 120 643	9,9	1,6	1,8	1,4	-0,4	1 178 281	4,8	0,8	1,7	0,0	-1,7
Resten av mellomstore byer		526 902	6,1	1,0	1,2	0,8	-0,4	225 829	1,9	0,3	0,8	-0,2	-1,0
Resten av småbyene		334 692	4,3	0,7	0,9	0,5	-0,4	144 483	0,6	0,1	0,4	-0,2	-0,6
Resten av småsenterregioner		215 992	1,3	0,2	0,2	0,2	0,0	101 433	-2,4	-0,4	0,1	-0,9	-1,0
Resten av spredtbygde regionene		69 242	-0,7	-0,1	0,0	-0,3	-0,3	31 339	-0,9	-0,1	0,0	-0,3	-0,4



Figur 4-3: Vekstrater i folketall og sysselsetting i ByR-regionene 2008-18

5. Utviklingsprosjektene

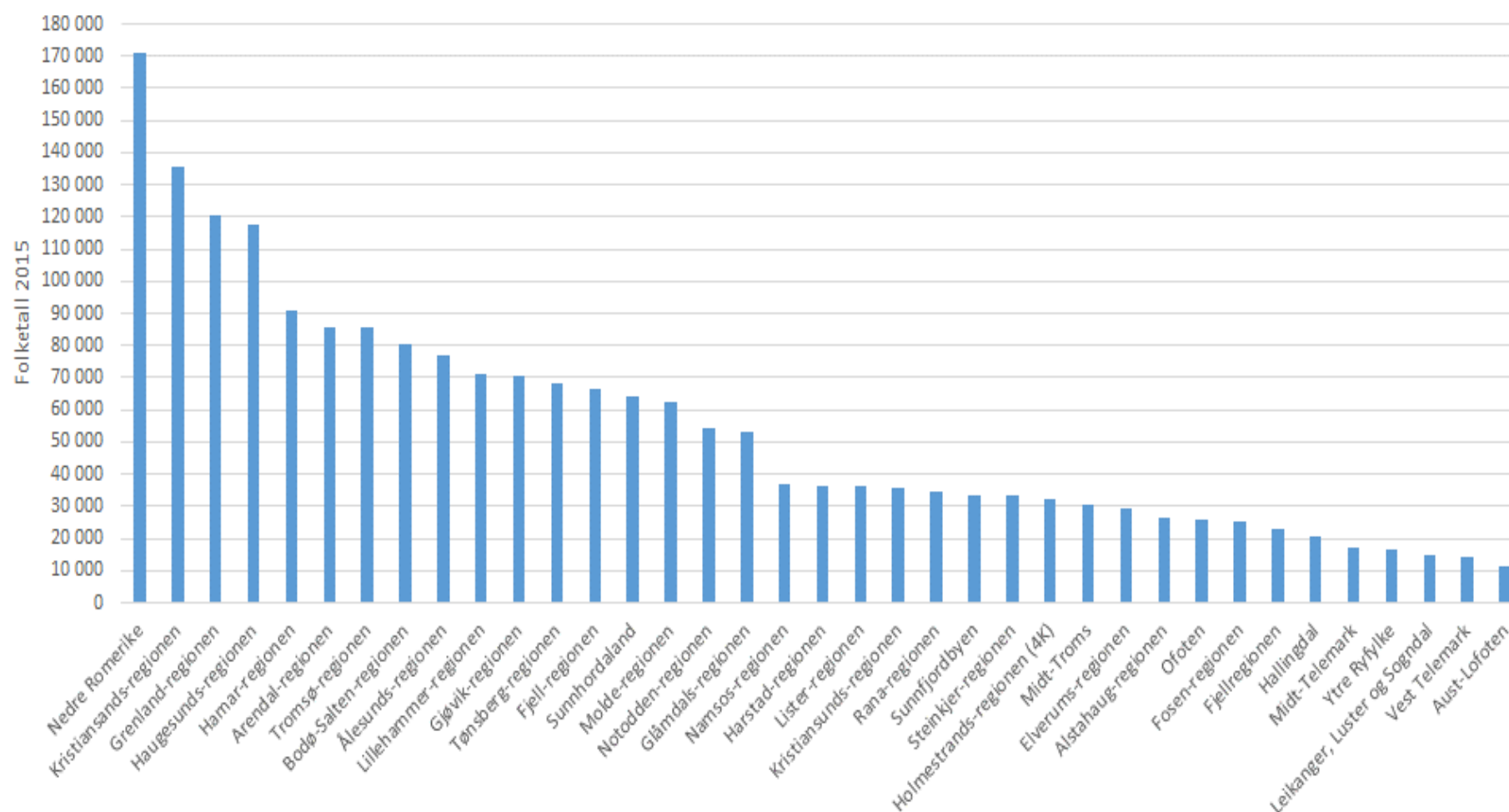
I dette kapitlet gis noen samlede oversikter over prosjektporteføljen når det gjelder typer av deltakende byregioner, prosjektenes tematiske innretting, ressursbruk, forankring, styring og organisering samt gjennomføring.

5.1 Deltakende byregioner – en variert gruppe

Programmets 37 utviklingsprosjekter har med 12 mellomstore byregioner, 16 småby-regioner, 7 småsenterregioner i distriktene og 2 småsenterregioner i hver sin storby-region. Her inngår i alt 220 kommuner, 40 små- og mellomstore byer, 51 bygdesentra og 2 sentra i storbyregioner. Byregioner i alle landsdeler og de fleste fylkene har deltatt.

Tabell 5-1: Deltagende byregioners egenskaper mht folketall, antall kommuner og byer/sentra (Datakilde: SSB/NIBR)

	Byregion	Folketall 2015	Antall kommuner 2015	Antall byer og sentra i regionene (2013)*				
				Storby	Mellom- storby	Småby	Bygde- senter	Totalt
1	Midt-Troms	30 244	8			1	2	3
2	Tromsø-regionen	85 510	5		1		1	2
3	Harstad-regionen	36 514	7			1		1
4	Aust-Lofoten	11 445	2				1	1
5	Ofoten	26 095	5			1		1
6	Bodø-Salten-regionen	80 338	9		1	1	1	3
7	Rana-regionen	34 394	4			1		1
8	Alstahaug-regionen	26 138	5			2		2
9	Namsos-regionen	36 690	13			1	1	2
10	Steinkjer-regionen	33 120	4			1	1	2
11	Fosen-regionen	25 315	7				2	2
12	Fjellregionen	22 716	8				2	2
13	Kristiansunds-regione	35 971	4			1		1
14	Molde-regionen	62 304	8		1		2	3
15	Alesunds-regionen	76 680	5		1		2	3
16	Sunnfjordbyen	33 426	5			2		2
17	Leikanger, Luster og Solund	15 071	3			1		1
18	Fjell-Lindås-regionen	66 662	4	Del av storby		3	1	4
19	Sunnhordaland	64 179	8			1	3	4
20	Haugesunds-regionen	117 553	10		1		4	5
21	Ytre Ryfylke	16 388	3			1		1
22	Lister-regionen	36 479	6				4	4
23	Kristiansands-regione	135 802	7		1	3	1	5
24	Arendal-regionen	85 605	7		1		2	3
25	Grenland-regionen	120 748	6		1	1		2
26	Holmestrand-regione	32 177	4			1	1	2
27	Notodden-regionen	54 165	6			2	1	3
28	Tønsberg-regionen	68 365	3		1			1
29	Vest Telemark	14 146	6					0
30	Midt-Telemark	16 953	3				2	2
31	Hallingdal	20 566	6				3	3
32	Nedre Romerike	170 769	7	Del av storby		1		1
33	Glåmdals-regionen	53 232	7			1	4	5
34	Hamar-regionen	91 015	4		1		1	2
35	Lillehammer-regioner	71 037	12		1		5	6
36	Gjøvik-regionen	70 523	5			1	3	4
37	Elverums-regionen	29 040	4			1	1	2
Totalt		2 007 375	220	0	11	29	51	91
* Klassifisert etter NIBR (2013:1) : Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner.								



Kilde: SSB

Figur 5-1: Deltakende byregioner rangert etter folketall 2015

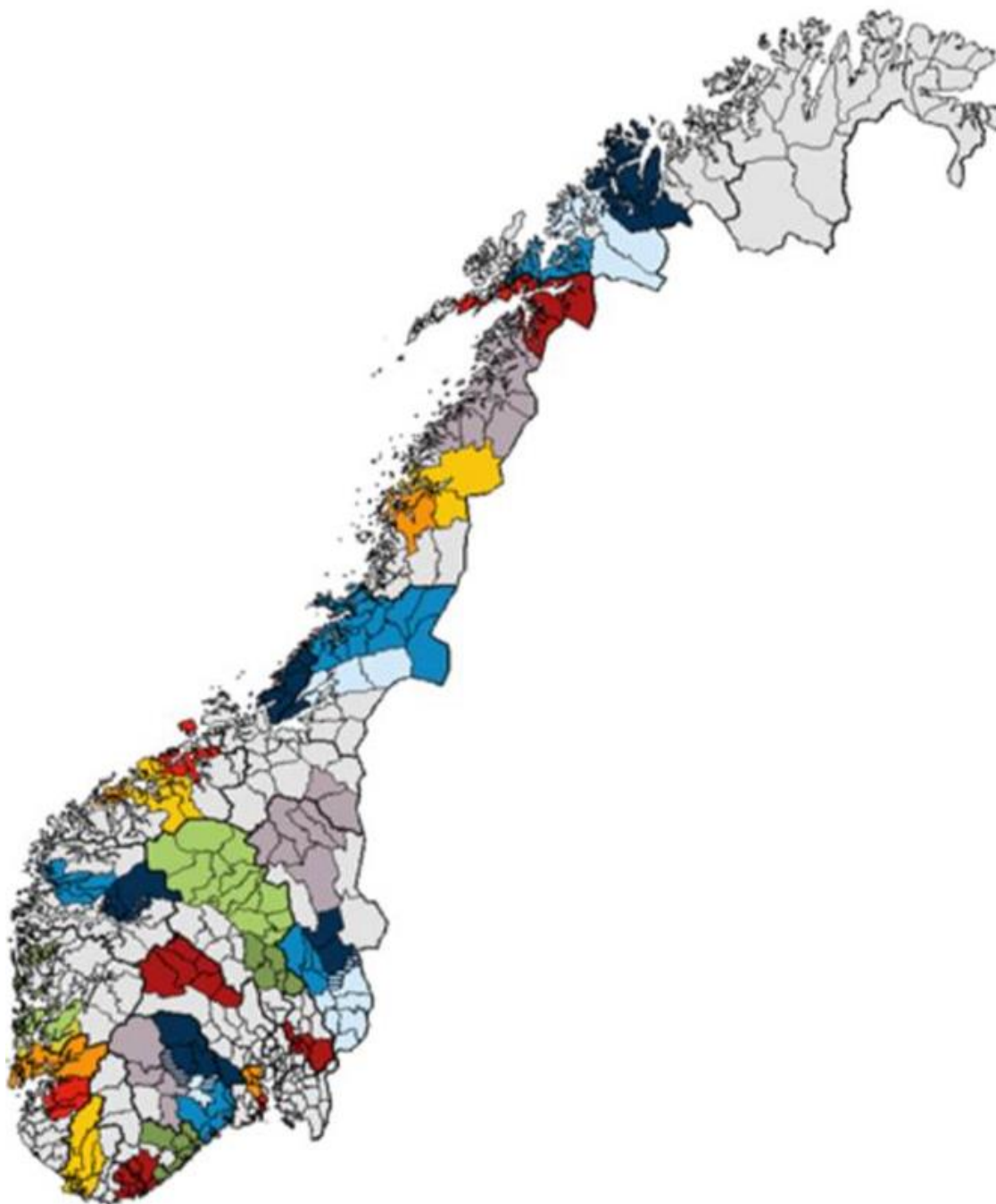
Strukturelt er det en stor spennvidde i deltakende byregioners størrelse målt i antall innbyggere (14.000-135.000), sysselsatte (5.400-69.400), byer (0-4) og kommuner (2-13) (se tabell 5.1).

Målt i antallet byer²⁷ i hver region er det flest «enby»-regioner (23 stk.), få «flerbyregioner (5 stk.), noe flere «regioner uten byer» (7 stk.) samt et par spesielle «regioner med byer/sentra integrert i storbyregioner» (2 stk). En del av enby-regionene har en noe «monosentrisk» struktur (7-8 stk.) med en mellomstor by som dominerende. Tar man med både byer og bygdesentra er det imidlertid hele 23 «flersentrerte» regioner med mellom 2-6 byer/bygdesentra i hver region. Mange av disse flersentrerte regionene har en mer «egalitær» struktur av flere noe mer jevnbyrdige småbyer og/eller bygdesentra. Generelt er imidlertid den typiske byregionen i programmet en region med en by (småby eller mellomstor by) pluss 1-5 bygdesentra i omlandet.

Med andre ord har programmet vært dominert av små- og mellomstore byregioner, selv sammensetningen har vært betydelig mer variert enn det. Samtidig har det vært store forskjeller i størrelse innenfor gruppen deltakende små- og mellomstore byregioner.

Byregionene som har deltatt har vært *selvdefinerte regioner* knyttet til utviklingsprosjektene, som i sterkt varierende grad sammenfaller med bo- og arbeidsmarkedsregionene (BA) og økonomiske regioner (SSB) slik de er avgrenset. Det er imidlertid noe oftere sammenfall med ulike typer politisk-administrative samarbeidsregioner der flere nabo-kommuner inngår, og man har hatt ulike typer og grader av samarbeid om oppgaver og tjenester.

²⁷ Klassifisering av tettsteder og kommuner med basis i en kombinasjon av befolkningsstørrelse, pendlingsnivåer og tjenestetilbud (NIBR-rapp. 2013:1).



Figur 5-2: *Byregioner som deltar i byregionprogrammet*

5.2 Perspektiver og innretning

Overordnende perspektiver og fokusområder

Programmets endogene perspektiv på regionaløkonomisk vekst gjenspeiles stort sett i alle utviklingsprosjektene. Målet om økonomisk vekst tolkes i prosjektene gjennomgående som det å opprettholde og/eller øke den økonomiske verdiskapingen og/eller sysselsettingen (arbeidsplasser) og/eller folketallet. Forholdet mellom disse vekstkomponentene drøftes i noe varierende grad i prosjektene.

Prosjektenes formuleringer av hovedmål, delmål, forventede resultater og effekter har variert svært mye. Det samme gjelder grad av presisjon og konkretiseringer. Dette har skapt store utfordringer for evaluator med å kunne gi en presis vurdering av resultatoppnåelse i en god del prosjekter.

Utover dette har utviklingsprosjektenes tematiske fokus og tiltaks-områder variert mye, noe som blant annet har vært påvirket av ulike regionale kontekster og utfordringer, saksområdets kompleksitet og flere mulige veier mot målet. Til tross for slike ulikheter har prosjektene hatt søkelys på ett eller flere av de følgende overordnede tematiske utfordringer og målområder:

- 1) Næringsutvikling og innovasjon, tilgang på arbeidsplasser og kompetansepersonell.
- 2) Tettere samarbeid mellom kunnskapsinstitusjoner og næringslivet, regionalt tilpasset kompetanse- og utdanningstilbud.
- 3) Befolkningsutvikling og sammensetting, bostedsattraktivitet, identitet og rekruttering
- 4) Fysisk infrastruktur og utbyggingsmønstre

Det store flertallet av prosjekter har overordnede mål rettet mot økonomisk vekst knyttet til punktene 1-3 over. Noe færre prosjekter har fokus på fysisk infrastruktur og utbyggingsmønstre. Variasjonene her henger delvis sammen med regionens sentralitet, dvs. i sentralt lokalisert prosjekter er infrastruktur og utbyggingsmønstre mer framtrедende enn i de fleste øvrige, og mindre sentrale regioner, der mye fokus er knyttet til mål om å styrke nærings- og befolkningsutviklingen.

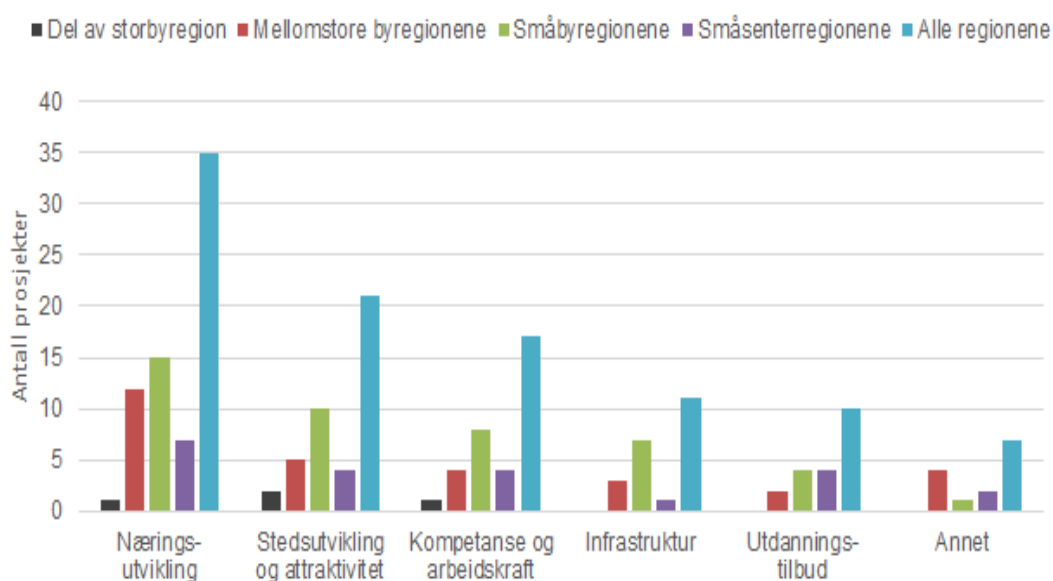
I de mindre byregionene knyttes utfordringene i prosjektene oftest til arbeidsmarked og næringsliv (tilgang på arbeidsplasser i privat sektor, tilgang kompetanse og arbeidskraft) gjerne kombinert med «svakheter» ved befolkningsutviklingen (aldring, hjerneflukt etc).

I de større byregionene omtales litt andre utfordringer knyttet til arbeidsmarkedet og befolkningsutviklingen, og dette koples oftere direkte opp til opphopingskostnader og planleggingsutfordringer. Dette gjør at blant annet senter- og utbyggingsmønstrene (bolig, arbeid, service) løftes sterkere fram. Her omtales ulike typer attraktivitet, transporteffektivitet og miljømessig bærekraft som elementer som indirekte påvirker framtidig regionaløkonomisk produktivitet og vekst. Denne forskjellen i profiler er på mange måter naturlig ut i fra at små- og store byregioner har ganske ulike regionaløkonomiske utfordringer.

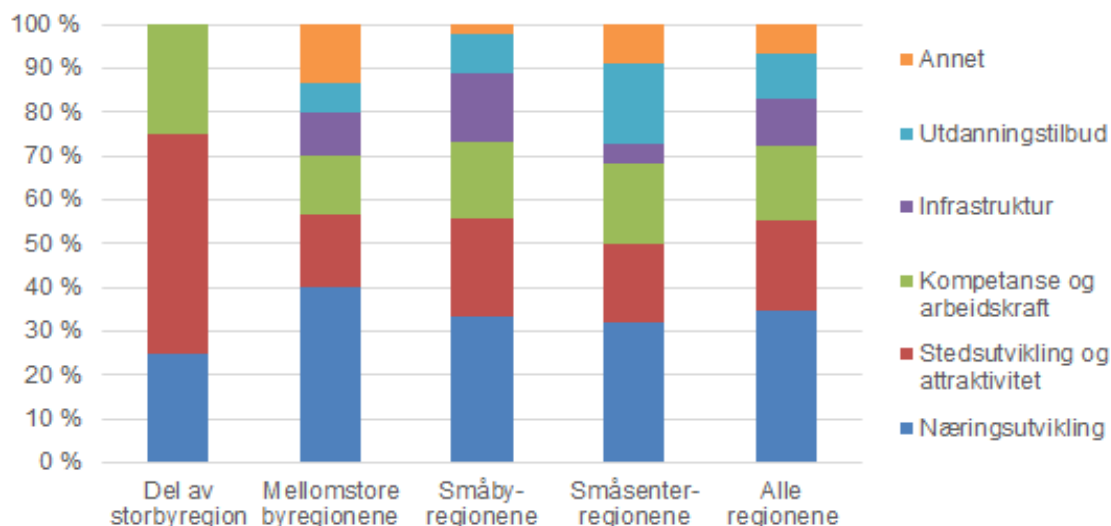
Nærmere om tematisk innretning

Et stort flertall av byregionprosjektene (76%, dvs. 28 prosjekter) har handlet om regional planlegging og strategiutvikling knyttet til nærings- og samfunnsutvikling (PL-survey 2018, spm1.3).

Når vi ser nærmere på den tematiske innretningen har de fleste prosjektene hatt flere tematiske fokus. Stort sett alle ByR-prosjektene har hatt fokus på (i) næringsutvikling (35 stk.) og en stor gruppe også (ii) stedsutvikling og attraktivitet (21 stk.) (se figur under). Deretter kommer (iii) kompetanse og arbeidskraft (17 stk.) før (iv) infrastruktur (11 stk.) og (v) utdanningstilbud (10 stk.)



Figur 5-3: *Prosjektenes tematiske innretning: absolutt fordeling av tematisk forekomst på regiontyper (Kilde: Egen PL-survey, spm.1.4). (n=37)*



Kilde: Egen PL-survey, spm.1.4) (n=37)

Figur 5-4: *Prosjektenes tematiske innretning: prosentvis fordeling av tematisk forekomst innen hver regiontype*

Det er videre verdt å merke seg at den tematiske innretningen varierer noe, men ikke så veldig mye mellom regiontypene etter sentralitet. I små- og mellomstore byregioner er fokus på nærings-utvikling sentralt i 35-40 prosent av prosjektene, men i disse byregionen er også flere andre temaområder viktige, slik som steds-utvikling / attraktivitet, kompetanse/arbeidskraft, infrastruktur og utdanning. De har altså en bred tematisk tilnærming, som nok gjenspeiler deres relativt brede utfordrings- og mulighetsområder. Også småsenterregionene har mange temaer inne og spesielt å nevne i forhold til øvrige regionprosjekter er en relativt stor andel med fokus på utdanningstilbudet. De to eneste prosjektene som er med som deler av en storbyregion, har relativt sett noe mer fokus på stedsutvikling og attraktivitet i forhold til andre tema.

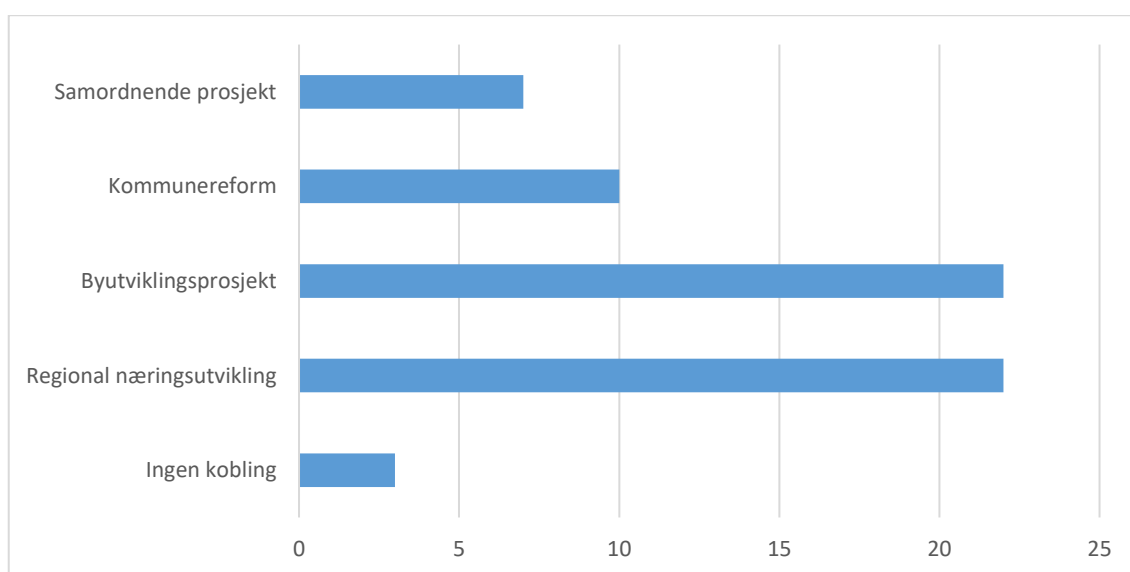
For det store flertallet av prosjektene er det altså særlig gjennom nærings- og stedsutvikling (inkl. attraktivitet) og relaterte støttende infrastruktur, at grunnlaget for økonomisk vekst skal styrkes. Med næringsutvikling rettes søkelyset mot strategier og tiltak som forventes å gi regionale veksteffekter målt i arbeidsplasser og/eller verdiskaping i regionen. Nå er dette i mange av prosjektene også koplet direkte sammen med strategier og tiltak for å styrke tilgangen på relevant kompetanse og arbeidskraft foruten bosteds-attraktivitet.

Mange av prosjektene med fokus på næringsutvikling har mer eller mindre eksplisitt basert seg på vekstperspektiver knyttet til teori om «eksportledet» regionaløkonomisk vekst. Som omtalt skilles det mellom «basisnæringer» med hovedmarked (inntektskilden) utenfor egen region og avleda næringer i regionen. I mange av prosjektene er næringsgrupperingen noe mer fingradert med inndeling i basisnæringer, besøksnæringer, regionale næringer og lokale næringer. I forlengelsen av disse rettes fokuset i mange utviklingsprosjekter oftest inn for å styrke utviklingen i basis- og besøksnæringene (bl.a. vareproduksjon, reiseliv/opplevelse etc.). I noen få prosjekter

rettes søkelyset (også) mot de «regionale næringene» (forretningsmessig tjenesteyting, kunnskapsintensive tjenester etc.) med uutnyttede vekstpotensialer i regionen. I flere andre prosjekter er fokuset noe mer rettet mot klyngeutvikling, men ofte da klynger av bedrifter innenfor definerte basis- og/eller besøksnæringer, og deres koplinger og relasjoner til andre bedrifter og kunnskapsinstitusjoner i regionen og eksternt. Derfor har også klyngebegrepet, konkrete klyngemiljøer og strategier blitt løftet fram som et viktig supplement til de mer standardiserte analysene av basis- og avleda næringer i enkelte av utviklingsprosjektene.

5.3 Byregionprosjktenes kobling» til andre prosesser og tiltak

Hele 35 av utviklingsprosjektene oppgir at prosjektet er «koblet til andre prosesser og tiltak». Koblingen innebærer at prosjektleder/prosjektdeltakere og prosjekteier koordinerer og samordner byregionprosjektet med andre prosjekter og tiltak som foregår i byregionen samtidig. Intervjuundersøkelsen gir ikke for alle prosjektene sitt vedkommende helt presis og detaljert informasjon om hvilke prosjekter og prosesser dette gjelder. Variasjon mellom regionene henger naturlig også sammen med samarbeidserfaring og hvilke andre prosjekter som pågår i byregionen. Figuren under illustrerer omfang og hvilken type andre prosjekt det er kobling til.



Kilde: Prosjektledersurvey 2016

Figur 5-5: *Koblinger mellom utviklingsprosjekt og andre prosjekter i byregionen*

7 prosjektledere gir uttrykk for at utviklingsprosjektet fungerer som overbyggende prosjekt for andre prosjekter. En av informantene uttrykte det slik: «Utviklingsprosjektet samordner utviklingstiltak, koordinerer prosesser og forsterker utviklingsprosesser». Over halvparten av prosjektlederne la vekt på at utviklingsprosjektet søkte å koordinere, samordnende og forsterke gjennomførte og pågående prosjekter og utviklingsprosesser i byregionen. Men i ett prosjekt ble det også manglende koordinering med pågående prosjekter trukket fram som

«problematisk», og at det var tendenser til at ByR-prosjektet «konkurrerte» med tiltak og aktører i andre prosjekter.

10 prosjektledere nevner at byutviklingsprosjekter er «koblet til» kommunereformprosessen. I 2 av disse prosjektene nevnes det at kommunereformprosessen har hatt en positiv innvirkning på prosjektet, mens det i 2 andre har svekket samarbeidsklimaet og framdriften.

I 22 prosjekter nevnes det eksempler på at utviklingsprosjektet er koordinert med pågående prosjekter og prosesser knyttet til by-, stedsutvikling, areal/transport-planer. Noen av disse er koblet opp til fylkeskommunale initiativ.

I like mange prosjekter (22) meldes det at prosjektet er koordinert med regionale næringsutviklingsprosesser. Dette er ofte oppfølging av strategiske næringsplaner eller prosjekter i samarbeid med Innovasjon Norge eller fylkeskommunen.

Av de siste to kategoriene er det 13 prosjekter som opplyser om både koordinering med byutviklingsprosjekter og regionale næringsutviklingsprosjekter.

Kun for 3 av prosjektenes vedkommende er det ikke opplyst om koordinering med andre prosjekter eller prosesser i byregionen.

Hovedinntrykket er altså at utviklingsprosjektene er godt «koblet opp til» gjennomførte og pågående prosjekter og prosesser i byregionen. De søker ofte å ha en forsterkende, koordinerende og samordnende funksjon i forhold til eksisterende relaterte utviklingsprosjekter. Sett i en slik sammenheng er det viktig at styringsgruppene består av representanter med god oversikt av hva som skjer i byregionen og som har mulighet til koordinering og samordning. Det må likevel presiseres at dette er et hovedinntrykk, men at det er betydelig variasjoner mellom prosjekter, og det finnes også eksempler på byregionprosjekter med svak kobling til andre relaterte prosjekter og prosesser i byregionen.

5.4 Styringsgruppenes og kommuneledelsens betydning for byregionprosjektene

I alle prosjektene er kommuner prosjekteiere og sentrale i styringen av prosjektene. Søkelyset er rettet mye mot samhandling mellom kommunene og andre relevante aktører i regionen. Andre relevante aktører i prosjektene er representanter for næringsliv, kunnskaps-institusjoner, virkemiddelapparat (IN, fylkeskommuner) og sivilsamfunnet ellers. Bredden av involverte aktørgrupper varierer imidlertid en del mellom prosjektene. I alle prosjektene legges det vekt at tiltakene skal bidra til å styrke samhandling mellom de ulike aktørene i deltakende kommuner.

Det er stor variasjon i organiseringen av prosjektene, men det er likevel noen fellestrekk. De aller fleste utviklingsprosjektene er organisert med *en prosjekteier*, typisk en kommune eller et regionråd, *en styringsgruppe*, *en prosjektleder*, en eller flere *arbeidsgrupper* og gjerne en *referansegruppe*.

Prosjekteier og prosjektansvarlig

Den som står oppført som prosjekteier i rubrikken i søknadsskjema, er ikke alltid den samme som oppgis som prosjekteier / prosjektansvarlig andre steder i søknaden og i intervjuene²⁸. Vi har gjennomgått søknadene til fase 2 og intervjuene for å finne ut hvilken instans som har det reelle ansvar for prosjektet. Denne viser da at kommunene vil være ansvarlig for 24 av utviklingsprosjektene, mens regionråd/ næringsutviklings-selskap vil være ansvarlig for 13 av prosjektene. For mange prosjekter presiseres det at vedkommende kommune er prosjekteier/prosjektansvarlig på vegne av de deltagende kommunene.

Styringsgruppenes størrelse og sammensetting

En styringsgruppe vil tradisjonelt ha det overordnede og strategiske ansvar for at prosjektet blir gjennomført og oppnår sine målsettinger. Vår gjennomgang viser at styringsgruppene for utviklingsprosjektene varierer mye i størrelse og sammensetting. Tabellen under viser en oversikt over sammensetting og antall medlemmer i utviklingsprosjektene.

De minste styringsgruppene består av 3 representanter, mens den største er på 28 representanter. 7 prosjekter har 10 eller flere medlemmer i styringsgruppe. Generelt sett er fordelingen med mange medlemmer i en styringsgruppe bred forankring, mens fordelingen med få medlemmer i en styringsgruppe er at den kan være effektiv, ha hyppigere møter og gå i dybden på sakene.

Tabell 5-2: Styringsgruppenes størrelse og sammensetting

Sammensetting av styrene for utviklingsprosjektene	Antall prosjekt med styresammensetting	Høyeste antall medlemmer	Minste antall medlemmer	Gjennomsnittlig antall medlemmer	Median (antall medlemmer)
Politikere (ordførere)	9	28	3	7	4
Administrasjon (rådmenn)	10	12	3	6	6
Politikere og administrasjon	7	16	6	10	7
Blandet: politikere/administrasjon/andre	11	19	5	8	7
Samlet	37			8	6

²⁸ I utlysningen for tilskuddsordningen i programmet oppgis at en kommune bør stå som søker på vegne av samarbeidet. Ut fra søknadsrubrikken i F2-søknadene er kommuner prosjekteiere i 33 av utviklingsprosjektene. I de fleste tilfeller er søker den samme som prosjekteier, men i noen tilfeller er det andre instanser enn søkerkommunen som oppgis som prosjekteier.

Tabellen over viser også at sammensettingen av styringsgruppene varierer også. 9 av prosjektene har en rein politisk styringsgruppe (vanligvis ordførerne), 10 av prosjektene har en rein administrativ styringsgruppe (vanligvis rådmenn). Videre har 7 prosjekter en styringsgruppe med både politikere og administrative representanter.

En gjennomgang av byregionprosjektenes tematiske innretting jfr figur 5.1 og 5.2 i forhold til styresammensetting viser at det ikke er noen tydelig sammenheng mellom utviklingsprosjektenes hovedtema og styresammensettingen.

De resterende 11 prosjektene har i tillegg til politikere og/eller administrasjon også representanter fra fylkeskommunen eller næringslivet med i styringsgruppe. Representanter fra næringslivet deltar i styringsgruppen i 6 av utviklingsprosjektene og har flertall i 2. Representanter fra fylkeskommunene deltar i 4 av styrings-gruppene med en representant. Gjennomgangen over av styringsgruppene gir grunnlag for noen refleksjoner:

Politisk eller administrativ styringsgruppe vil gi ulike muligheter mht styringsgruppens rolle som samordningsinstans, døråpner, etc på vegne av prosjektet.

Gitt at utviklingsprosjektene skal bidra til økonomisk vekst i byregionene, så kan det være et tankekors at næringslivet kun deltar i styringen av 1/6 av utviklingsprosjektene. Lignende betraktninger gjelder manglende representasjon i styringsgruppene fra andre private og offentlige instanser i og utenfor byregionen. Her må det nevnes at både næringslivsrepresentanter og andre instanser er godt representert som samarbeidspartnere for disse utviklingsprosjektene.

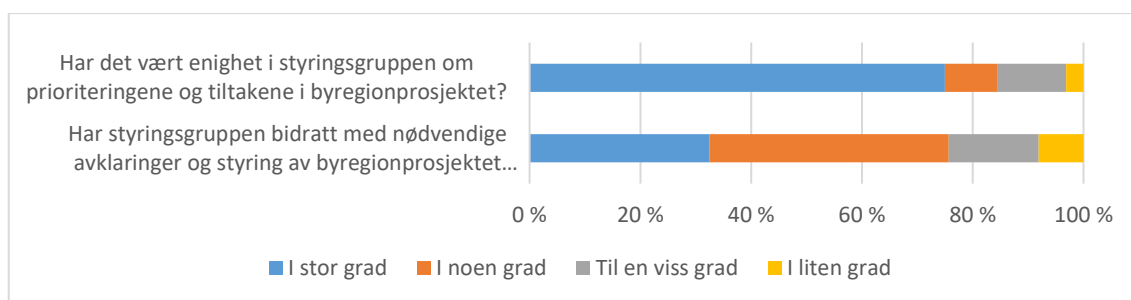
Med ordførere og rådmenn som de mest vanlige deltakerne i styringsgruppene, kan det se ut som om at disse utviklingsprosjektene har klart å samle den offentlige administrative og politiske makten i byregionene rundt felles utfordringer og oppgaver.

Styringsgruppenes funksjon i byregionprosjektene

I prosjektledersurveyen er det stilt spørsmål om hvordan styringsgruppene har fungert. Det første dreier seg om *møtehyppighet*. Surveyen viser at det i gjennomsnitt har vært 9 møter i styringsgruppen i løpet av de drøye 2 årene som fase 2 har vart. Det er imidlertid store variasjoner mellom prosjektene med fra 3 til 24 møter. Hele 8 prosjekter har hatt mindre enn 5 møter, mens 6 prosjekter har hatt over 13 møter.

Lederne av styringsgruppene har i mange tilfeller hatt en viktig funksjon. I de fleste av styringsgruppene med politisk deltagelse (27) er det en ordfører som er styringsgruppens leder. I og med at det har vært kommunevalg er det naturlig at det har vært en del utskiftninger. Samlet sett har det vært skifte av styringsgruppeleder i hele 12 prosjekter (dvs. 1/3). I tre av prosjektene har mer enn halvparten av styringsgruppen vært skiftet ut.

I prosjektledersurveyen var det flere spørsmål om styringsgruppenes funksjon, blant annet om de har bidratt med nødvendige avklaringer og styring underveis og om det har vært enighet i styringsgruppen om prioriteringene og tiltakene i byregionprosjektet.



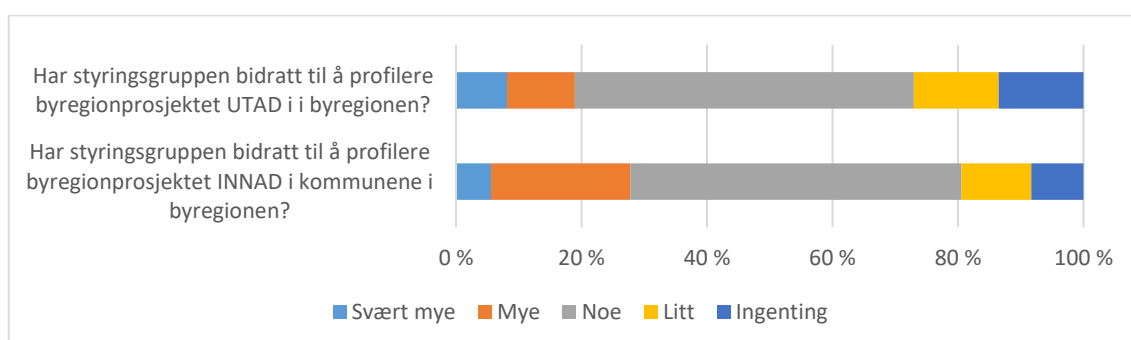
Kilde: Prosjektledersurveyen 2018

Figur 5-6: *Styringsgruppens avklaringer, prioriteringer og valg av tiltak.*

Diagrammet over viser at det i det store flertall av byregionprosjektene har vært enighet i styringsgruppen om prioriteringene og tiltakene i prosjektene, mens at styringsgruppen ikke i like mange av prosjektene har bidratt med nødvendige avklaringer og styring underveis. Dette kan blant annet ha sammenheng med at det har vært skifte av styringsgruppeleder i 1/3 av prosjektene.

I tillegg ble prosjektlederne spurt om styringsgruppen har bidratt til å profilere byregionprosjektet innad i kommunene i byregionen og utad i byregionen.

Diagrammet under viser svarfordelingen. Ut fra prosjektledersurveyen ser det ut som at styringsgruppen i flertallet av byregionprosjektene har gitt forholdsvis moderate bidrag til profilering både innad i kommunene og utad i byregionen. Ser en dette i sammenheng med at flere av prosjektlederne har fremhevet at støtte fra styringsgruppen er viktig for resultatoppnåelse kan det hevdes at det generelt sett er et forbedringspotensial for styringsgruppene.



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

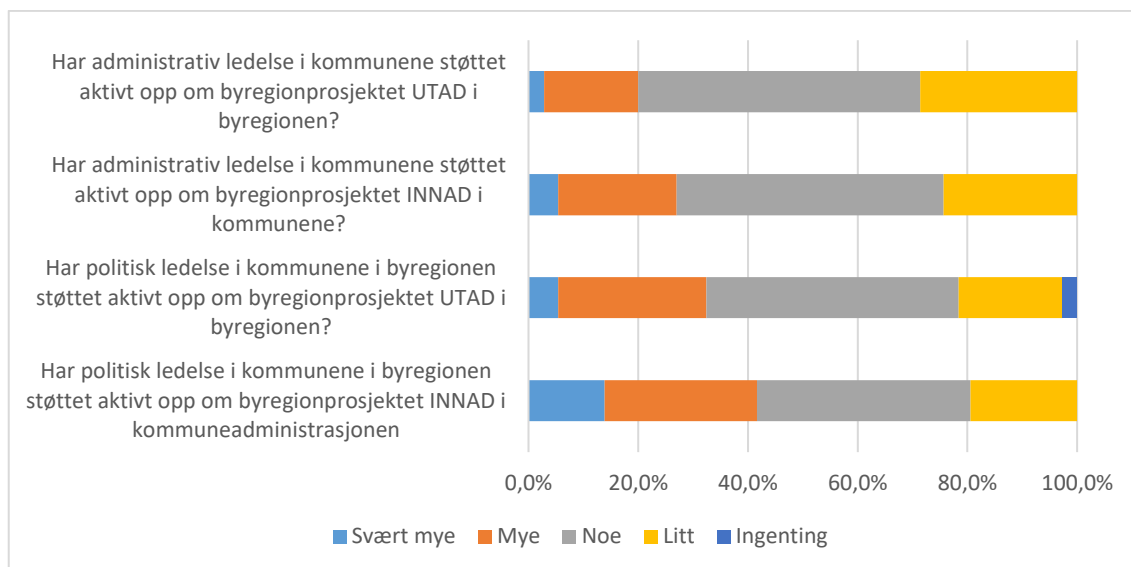
Figur 5-7: *Styringsgruppens bidrag til profilering.*

Forankring og støtte i kommunene

32 av søknadene til fase 2 ble behandlet og vedtatt i kommunestyret/bystyret i deltakerkommunene, mens 4 er vedtatt i formannskap og en i et regionråd. Den formelle politiske forankringen av prosjektene er således til stede. Gjennomgangen av

styringsgruppene sammensetting over viste også at ordførerne eller rådmennene vanligvis sitter i styringsgruppen og at de også i mange tilfeller er involvert i prosjektgrupper eller arbeidsgrupper. Utviklingsprosjekter har således en solid politisk og/eller administrativ forankring.

Selv om støtte til byregionprosjektet er vedtatt i politiske organer i kommunene er det ikke selvsagt at byregionprosjektet blir prioritert av politisk eller administrativ ledelse. I prosjektledersurveyen ble det spurt om i hvilken grad den politiske og administrative ledelsen i kommunene hadde støttet aktivt opp om byregionprosjektet innad i kommunen såvel som utad i byregionen.



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 5-8: *Kommuneledelsens støtte til byregionprosjektet.*

Diagrammet over viser at bare en tredjedel av den politisk ledelse i kommunene har støttet aktivt (svært mye eller mye) opp under byregionprosjektet *utad*, mens to-tredjedeler (65%) har bare gjort det i noen grad (noe og litt). Aktiv støtte *innad* i kommunene har forekommet hyppigere (42% «svært mye eller mye») men også et flertall har bare gjort dette i noen grad (58%) «noe eller litt»). Diagrammet viser ellers at den administrative ledelsen i kommunene, i mindre grad enn den politiske ledelsen, har støttet aktivt opp under byregionprosjektet.

Samlet sett er det 2/3 av byregionprosjektene som opplever kun noe eller litt støtte til byregionprosjektet.

5.5 Utviklingsevne, samarbeidserfaring og gjennomføring

Prosjektledersurveyen viser at i fase 2 av byregionprogrammet, så har 43% av prosjektlederne vært ansatt i en kommune, 24% hos regionråd og 33% hos andre, i de fleste tilfeller i et kommunalt eller regionalt næringsutviklingsselskap. Om lag halvparten av prosjektlederne har vært ansatt samme sted tidligere.

Organisasjonstilknytning vil vanligvis ha betydning for arbeidsmåter, hvem man samarbeider med og hvordan arbeidsoppgavene utføres. En annen måte å si det på er at de institusjonelle rammebetingelsene som prosjektleder inkluderes i, vil ha betydning for gjennomføring av utviklingsprosjektet. Intuitivt kan en anta at prosjektledere tilknyttet regionråd i større grad enn en prosjektleder tilknyttet en kommune vil ha tilbøyelighet til å samarbeide med instanser utenom kommunene, mens «kommunale prosjektledere» vil preferere samarbeid med andre kommunalt ansatte. Prosjektleders kompetanse, erfaring og nettverk er andre egenskaper som også vil ha stor betydning for hvordan utviklingsprosjektet gjennomføres og hvem det samarbeides med.

Utviklingskapabilitet²⁹

Prosjektleder har en nøkkelrolle i utviklingsprosjektene. På grunnlag av kartlegging i intervjuene kan vi si at prosjektlederne gjennomgående har god og relevant kompetanse for å kunne lede utviklingsprosjektene, men også stort sett god kompetanse på regional nærings- og samfunnsutvikling. Det er imidlertid noe variasjon i prosjektledernes kompetanse; noen har utdanning på høyt nivå, andre har svært lang relevant erfaring og andre igjen kjenner byregionen og kommunene godt og har et stort nettverk å spille på. Halvparten (18) av prosjektlederne var også prosjektledere i fase 1 av utviklingsprosjektet, 13 er nytilsatte prosjektledere på prosjekter som også var med i fase 1, mens 6 er prosjektledere i prosjekter som ikke var med i fase 1.

Gjennomsnittlig har prosjektlederne i fase 2 en stillingsandel på 55%. Her er det variasjoner fra 10% til 100%. I hele 40 % av prosjektene har det vært skifte av prosjektleder fase 2 (2016 – 2018) av byregionprosjektet.

Ut fra de data vi har tilgjengelig består prosjektlederne av en svært erfaren og kompetent personell. Kartleggingen i prosjektledersurveyen viste at prosjektlederne i gjennomsnitt hadde 16 års arbeidserfaring med samfunns- og næringsutvikling og at 11 av disse årene er i den byregionen de arbeider nå.

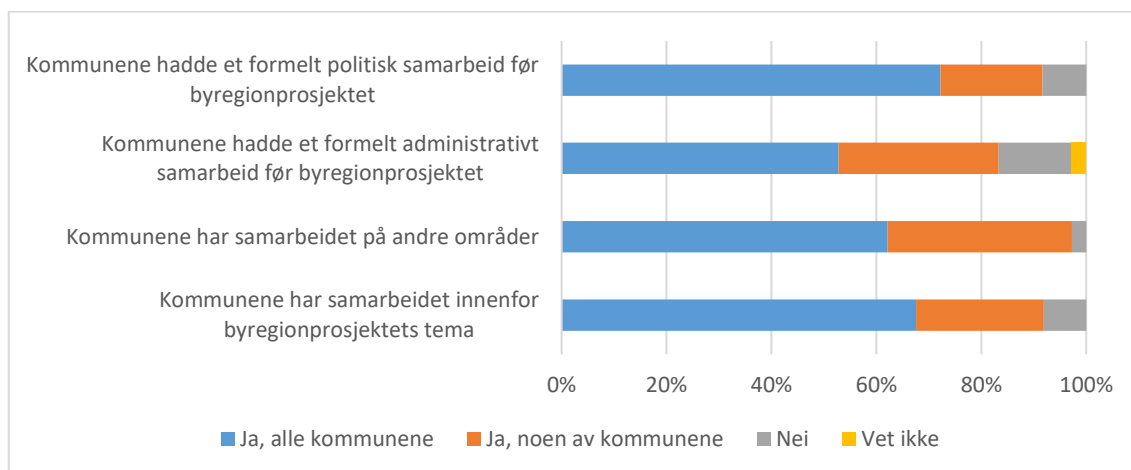
Kommunenes samarbeidserfaring

Utviklingskapabiliteten henger generelt sett også sammen med hvor godt kommunene samarbeider seg imellom. 24 av byregionprosjektene kunne basere seg på allerede eksisterende samarbeid mellom kommunene, 3 av prosjektene på et tidligere, men nå revitalisert samarbeid, mens 10 av prosjektene var helt nyetablerte. En fordel for utviklingsprosjekter som bygger på etablerte samarbeidsrelasjoner, er at personene ofte kjenner hverandre og at det er etablert strukturer, ordninger og nettverk som det nye prosjektet kan sluses inn i. Tilsvarende kan mangel på tidligere eller etablerte samarbeidskonstellasjoner være en utfordring for utviklingsprosjekter som må baseres på helt nye konstellasjoner. På den annen side vil helt nye samarbeid kunne

²⁹ Med utviklingskapabilitet menes faglig relevant kompetanse (utdanning og ervervede ferdigheter) for prosjektledere/deltakere. Med utviklingskapasitet menes tilgjengelige økonomiske og administrative ressurser. Et prosjekts utviklingskapabilitet vil i tillegg til prosjektdeltakernes kapabiliteter dreie seg om hvilke nettverk og maktstrukturer prosjektet har tilgang til.

representere viktige nyskapende elementer av betydning for å styrke byregionalt utviklingsarbeid på sikt.

Diagrammet under viser at kommunene i de aller fleste byregionprosjektene har erfaring fra tidligere samarbeid i regionen. I over 90% av byregionene har kommunene erfaring fra samarbeid både innenfor byregionprosjektets tema og på andre områder. Dette henger godt sammen med at mange av byregionprosjektene er koblet til andre prosesser og tiltak. I 2/3 av byregionene eksisterte det et formelt politisk samarbeid med alle kommunene før byregionprosjektet, mens tilsvarende formelle administrative samarbeid for alle byregionene eksisterte i halvparten av byregionene.

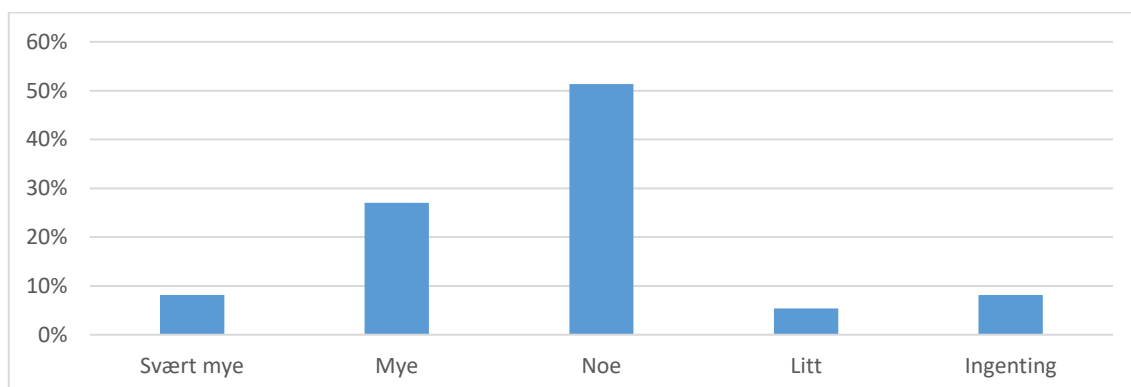


Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 5-9: *Kommunenes samarbeidserfaring*

Prosjektledernes samarbeidserfaring

Prosjektledernes samarbeidserfaring har også betydning for utviklingskapabiliteten. Her viser prosjektledersurveyen at 1/3 av prosjektlederne hadde samarbeidet svært mye eller mye med andre deltakere i byregionprosjektet, mens halvparten hadde samarbeidet noe med andre deltakere.



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 5-10: *Har prosjektleder samarbeidet med andre deltakere i byregionsprosjektet tidligere?*

Den samlede prosjektorganisasjonens kapabilitet

Selv om prosjektlederne forventes å kunne ha en nøkkelrolle i utviklingsprosjektet, er det den samlede sammensettingen med styringsgruppe, arbeidsgrupper og samarbeidspartnere som utgjør prosjektet administrative ressurser og utviklingskapasitet. De fleste prosjektledere kan trekke på faglige ressurser fra deltakerkommunene og fra andre offentlige instanser. Ofte er det administrative ledere (næringssjefer, plansjefer) som deltar i prosjektgruppene. Hovedinntrykket her er at de fleste utviklingsprosjektene har en solid stab av faglig medarbeidere som både sikrer faglig kapasitet og forankring i kommunene. Dette er også nødvendig for å kunne gjennomføre denne type prosjekter.

Prosjektteam og prosjektgjennomføring

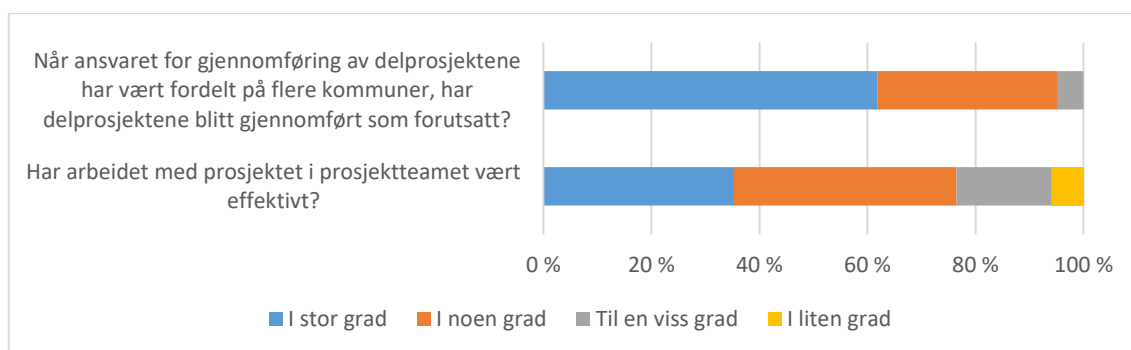
I oppstarten av fase 2 hadde så og si alle prosjektene har en «hovedprosjektgruppe», og prosjektleder leder vanligvis denne. 34 av 37 prosjekter har delt utviklingsprosjektet i delprosjekter eller arbeidspakker. Det varierer mellom 2 og 8 delprosjekt, men innhold og opplegg varierer svært mye fra prosjekt til prosjekt. Det er også vanlige at disse har egne delprosjektledere. Gjennom denne oppdelingen i delprosjekter fordeles ansvar og oppgaver, samtidig som flere administrative ressurser kobles konkret til prosjektet. I flere av prosjektene har delprosjektene egne eksterne samarbeidspartnere og i noen tilfeller også egne styringsgrupper. Hovedprosjektgruppene består i tillegg til prosjektleder vanligvis (i 29 av prosjektene) av administrative medarbeidere / ansvarlige fra hver av de deltakende kommunene. Dette er ofte næringssjefer, næringsmedarbeidere, planansvarlige eller andre fra kommunene med kompetanse innenfor det tema som prosjektet dreier seg om. Hovedprosjektgruppen framstår på papiret som faglig tung og med betydelig koordineringskapasitet i forhold til kommunene i byregionen.

I 9 av utviklingsprosjektene er prosjektleder ansatt i regionråd og i 9 i et næringsutviklingsselskap. Dette betyr at utviklingsprosjektet bidrar til en organisatorisk kobling mellom regionråd/næringsutviklingsselskap og kommunene gjennom hovedprosjektgruppene. I 3 av prosjektene med kommunalt tilknyttet prosjektleder deltar representanter for regionrådet i hovedprosjektgruppen. I tillegg til faglige deltakere fra kommunene i prosjektgruppene deltar gjerne også fagfolk fra fylkeskommunen, virkemiddelapparatet, næringsutviklingsselskaper og FoU-institusjoner.

Samlet sett ser det ut som om utviklingsprosjektene har klart å mobilisere en bred og tung faglig deltakelse særlig fra kommunene og regionråd, men også fra fylkeskommunene, FoU-institusjoner og næringslivsorganisasjoner. Det er imidlertid begrenset deltakelse direkte fra næringslivet.

I ¾ av byregionprosjektene (29) oppgir prosjektlederne at de har vært en del av et prosjektteam som sammen har hatt ansvaret for gjennomføring av byregionprosjektet. I 8 av byregionprosjektene har prosjektlederne ikke vært en del av et slikt prosjektteam.

Så spørres det da om prosjektteamene og arbeidsfordelingen har fungert som forventet i oppstarten av fase 2. I prosjektledersurveyen er det to spørsmål knyttet til prosjektgjennomføringen.



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 5-11: *Prosjektgjennomføringen*

I over halvparten (20) av prosjektene har ansvaret for gjennomføring av delprosjekter vært fordelt på flere av kommunene i byregionen. Diagrammet over viser at 60 % av disse (13) svarer at arbeidsdelingen mellom kommunene har i stor grad fungert, mens 35% (7) svarer at det har funger i noen grad. Når det gjelder prosjektteamets effektivitet er det om lag 1/3 (12) som svarer at arbeidet i prosjektteamet i stor grad har vært effektivt, mens litt flere (14) svarer at arbeidet i noen grad har vært effektivt.

Sett i lys av at byregionprosjektet på mange måter må betraktes som et nybrottsarbeid, men deltakere fra ulike autonome organisasjoner som også har andre arbeidsoppgaver vurderes både effektivitet og gjennomføringsgrad å være som forventet.

5.6 Ressurser

Totalbudsjettet for utviklingsprosjektene er 244 millioner kroner (iht. fase-2 søknadene). Gjennomsnittsprosjektet har en ramme på 6,6 mill.kr., men varierer fra 3,5 millioner kroner i de små prosjektene til 12,0 millioner kroner i de store prosjektene. Departementet støtter 50 prosent av kostnadsbudsjett dog maksimalt 3,0 millioner kroner, som betyr at den reelle støtten i mange prosjekter er mindre enn halvparten. Den øvrige delen dekkes på egen hånd av kommuner og regionråd.

De enkelte prosjektbudsjettene varierer naturlig nok en god del med hensyn til poster og aktiviteter. Dette er ikke analysert inngående her, men generelt er det gjennomgående fire hovedposter som går igjen og som midlene brukes til:

- prosjektledelse/styringsgruppe
- nettverksamarbeid/deltakelse
- kunnskapsinnhenting/utredning
- drifts- og reisekostnader.

Samlet sett anslår prosjektlederne at prosjektdeltakerne samlet sett har benyttet i overkant av 100 årsverk til alle prosjektene (2,8 årsverk i gjennomsnitt) i løpet av fase 2 av byregionprosjektet. Her er det også forholdsvis store variasjoner fra de som oppgir om lag 1 årsverk til de som oppgir 5 – 10 årsverk. Inntrykk fra case-studiene var også at det var betydelig variasjon mellom byregionprosjektene i hvor stor arbeidsinnsats som ble lagt ned. Sett i forhold til det samlede budsjettet for fase 2 synes det å være manglende overensstemmelse mellom et totalbudsjett på 244 mill NOK og 100 årsverk

samlet sett. Dette kan henge sammen med at mange av prosjektlederne har vært alt for forsiktige i sine anslag eller ikke inkludert alle deler av prosjektet eller alle deltakerne, men det kan også henge sammen med at ressursbruken reelt sett har vært mindre enn budsjettert.

5.7 Oppsummering

Programmets 37 utviklingsprosjekter representerer 12 mellomstore byregioner, 16 småbyregioner, 7 småsenterregioner i distriktene og 2 småsenterregioner i hver sin storbyregion. Her inngår i alt 220 kommuner, 40 små- og mellomstore byer, 51 bygdesentra og 2 sentra i storbyregioner. Byregioner fra alle landsdeler og de fleste fylkene har deltatt.

Byregionprosjektene har samlet sett utviklet målsettinger og tiltak for å løse overordnede utfordringer innen (1) næringsutvikling og innovasjon, tilgang på arbeidsplasser og kompetansepersoneell, (2) tettere samarbeid mellom kunnskapsinstitusjoner og næringslivet, regionalt tilpasset kompetanse- og utdanningstilbud, (3) befolkningsutvikling og sammensetting, bostedsattraktivitet, identitet og rekruttering og (4) fysisk infrastruktur og utbyggingsmønster.

Totalbudsjettet for utviklingsprosjektene er samlet på 244 millioner kroner (iht. fase-2 søknadene). Gjennomsnittsprosjektet har en ramme på 6,6 millioner kroner, men varierer fra 3,5 millioner kroner i de små prosjektene til 12,0 millioner kroner i de store prosjektene. Departementet støtter 50 prosent av kostnadsbudsjett dog maksimalt 3,0 millioner kroner, som betyr at den reelle støtten i mange prosjekter er mindre enn halvparten. Den øvrige delen dekkes på egen hånd av kommuner og regionråd.

I alle prosjektene er kommuner prosjekteiere og sentrale i styringen av prosjektene. Søkelyset er rettet mye mot samhandling mellom kommunene og andre relevante aktører i regionen.

Byregionprosjektene er gjennomgående godt «koblet opp til» gjennomførte og pågående prosjekter og prosesser i byregionen. De søker ofte å ha en forsterkende, koordinerende og samordnende funksjon i forhold til eksisterende relaterte utviklingsprosjekter. Sett i en slik sammenheng er det viktig at styringsgruppene består av representanter med god oversikt av hva som skjer i byregionen og som har mulighet til koordinering og samordning.

Politisk og/eller administrativ ledelse i kommunene deltar vanligvis i styringsgruppene i byregionprosjektene og i noen prosjekter også representanter for fylkeskommunene og næringslivsorganisasjoner. Det er imidlertid stor variasjon i antall deltakere i styringsgruppene og det har vært utskifting av styringsgruppeleder i 1/3 av byregionprosjektene. I i det store flertall av byregionprosjektene har vært enighet i styringsgruppen om prioriteringene og tiltakene i prosjektene, men styringsgruppen har ikke i like mange av prosjektene bidratt med nødvendige avklaringer og styring underveis. Undersøkelsen viser at styringsgruppene og politisk og administrativ ledelse i kommunene kun i et fåtall av byregionprosjektene bidrar aktivt til å støtte opp under byregionprosjektene.

De samlede administrative ressursene i byregionprosjektene (prosjektleder, prosjektdeltakere og styringsgruppe) vurderes i tilnærmet alle prosjektene å gi den nødvendige kompetanse og kapasitet til å gjennomføre byregionprosjektene. Så å si alle prosjektlederne hadde mange års arbeidserfaring med samfunns- og næringsutvikling og mange av disse i byregionen. Utskifting av prosjektledere (40%) i fase 2 (2016 – 2018) Det har imidlertid vært utfordrende for framdrift og kontinuitet i prosjektet. Når det i tillegg har vært skifte av 1/3 av styringsgruppelederene vurderes det at utskifting av nøkkelpersonell representerer en utfordring i byregionprosjektene.

I over 90% av byregionene har mange av kommunene erfaring fra samarbeid både innenfor byregionprosjektets tema eller på andre områder. Dette henger godt sammen med at mange av byregionprosjektene er koblet til andre prosesser og tiltak. I flertallet av byregionene eksisterte det formelle samarbeid mellom kommunen både på administrativt og politisk nivå. Undersøkelsen viser videre at 1/3 av prosjektlederne hadde samarbeidet svært mye eller mye med andre deltakere i byregionprosjektet, mens halvparten hadde samarbeidet noe med andre deltakere. Den betydelige samarbeidserfaring som foreligger mellom kommunene i byregionen antas å kunne avbøte noen av utfordringene som utskifting av nøkkelpersonell.

DEL II RESULTATER OG EFFEKTER AV UTVIKLINGS- PROSJEKTENE

6. Resultater

I dette kapitlet beskrives oppnådde resultater for prosjektene. Hoved-datakilden er prosjektledersurveyen og prosjektgruppesurveyen, men også case-studiene, nettverks-samlingene og byregionprosjektenes nettsider har bidratt med informasjon om dette.

I prosjektledersurveyen var det mange spørsmål om hvilke typer resultater som var oppnådd, og videre mulighet til å utdypesultatene med tekst. I mange av byregionene har utviklingsprosjektet inngått som en del av en større satsing i byregionen. For hver resultattype ble derfor prosjektleder bedt om å krysse av for hvor mye byregion-prosjektet hadde bidratt til av resultatet. I prosjektgruppesurveyen er det avkryssings-muligheter for de samme typer resultater som i prosjektledersurveyen slik at dette gir mulighet til å undersøke om det er samsvar mellom svarene i de to surveyene.

Sett i forhold til begrepsbruken i figur 3.1 om årsaks-virkningssammenheng mellom tiltak og impact har surveyene i stor grad kartlagt hvilke tiltak som er gjennomført og resultater dette har bidratt til. I oversikten under skiller vi mellom direkte tiltaks- og resultatområder og indirekte resultatområder. De direkte resultatområdene følger umiddelbart/direkte av tiltaket når det er iverksatt (vellykket implementering), mens de indirekte resultat-områdene kommer som et resultat av tiltakene på litt lengre sikt.

Gjennomgangen i kapitlet omfatter følgende ni områder.

Direkte tiltaks- og resultatområder:

- møteplasser og nettverk
- felles strategier, planer og forpliktende avtaler, nye formaliserte samarbeids-prosjekt
- forbedret næringsutviklingsapparat og tilrettelegging for næringsutvikling
- profilering
- stedsutvikling og attraktivitet
- infrastrukturutvikling

Både direkte og indirekte tiltaks- og resultatområder:

- utdanningstilbud, kompetanse og arbeidskraft

Indirekte resultatområder

- bedriftsutvikling
- utvikling i offentlig sektor

Gjennomgangen er strukturert noenlunde likt i delkapitlene; innledningsvis gis en kort omtale av resultattypen, deretter gjennomgås, basert på prosjektledersurveyen, hvor mange byregioner som har denne type resultater, det gis konkrete eksempler (basert på

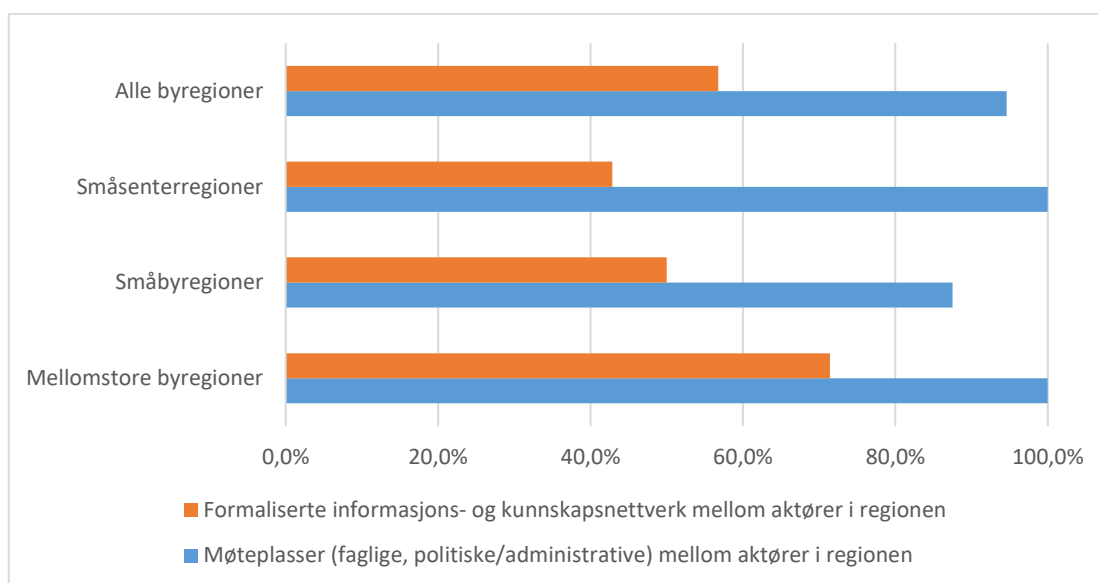
tekstsvarene) og det angis hvor mye byregionprosjektet har bidratt til denne type resultater. Videre vises resultater fra prosjektgruppesurveyen³⁰.

Etter denne resultatgjennomgangen vises resultater fra begge surveyene når det gjelder hvilke forventninger det er til geografisk fordeling av resultatene i regionen. Gjennomgangen av resultatgruppen avsluttes med en kort oppsummerende drøfting.

6.1 Møteplasser og nettverk

Faste faglige, politisk/administrative møteplasser, samt informasjons- og kunnskapsnettverk mellom offentlige og private aktører i byregionene vil kunne være et fundament for kunnskapsutveksling, ideutvikling og samarbeid. Slike møteplasser og nettverk kan også betegnes som deler av den myke infrastrukturen for arbeid med nærings- og samfunnsutvikling i byregioner. I begge surveyene og i case-studiene er det undersøkt i hvilken grad byregionprosjektene har bidratt til utvikling av denne type myk infrastruktur.

Diagrammet under viser at det er etablert møteplasser i tilnærmet alle byregionene og at det er etablert formaliserte kunnskaps og informasjonsnettverk i om lag halvparten av byregionene.



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 6-1: *Utviklingen av myk infrastruktur.*

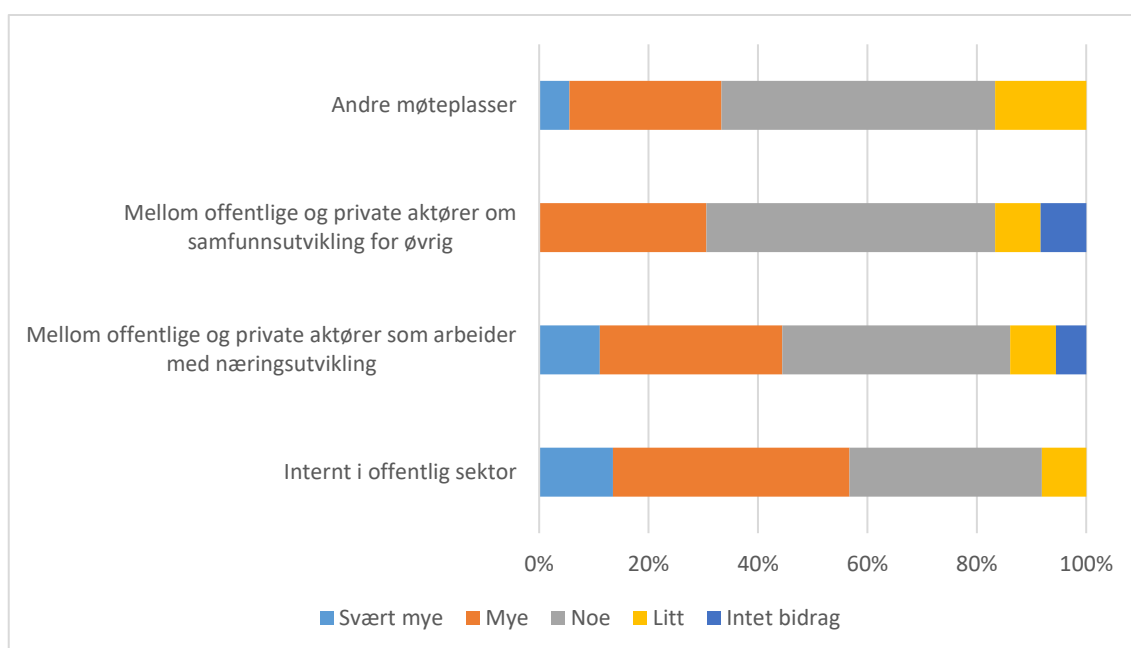
30 Prosjektgruppesurveyen er basert på om lag 385 svar fra deltagere i byregionprosjektene. I beregningene av hvor stor %-andel som har krysset av på et svaralternativ teller hvert byregionprosjekt like mye uavhengig av om de har få (eksempelvis 4) respondenter eller mange (eksempelvis 20) respondenter. I prosjektgruppesurveyen så vil hvert byregionprosjekt kunne ha eksempelvis 70% som krysser av at de har oppnådd ett resultat, mens 30% krysser av for at de ikke har oppnådd dette resultatet. Dette til forskjell fra prosjektledersurveyen der hver prosjektleder må benytte kun en avkryssingsmulighet (0 eller 100%).

Møteplasser

Gjennomføringen av byregionprosjektene i fase 1 og fase 2 har naturlig nok medført mange møter og også gjentakende møter mellom de samme aktørene i byregionen. Eksempelvis har det vært gjennomsnittlig 10 møter i styringsgruppene for byregionprosjektene i fase 2.

Nesten samtlige prosjektledere (35 av 37) melder at er byregionprosjektet har ført til bedre og/eller nye møteplasser mellom aktører i by- og omlandskommunene. Hele 34 av prosjektlederne nevner konkrete eksempel på slike møteplasser. I en del av tilfellene ser vi at møteplasser og informasjons og kunnskapsnettverk benyttes om hverandre. Her er det nok slik at informasjons og kunnskapsnettverk i de fleste tilfeller også er møteplasser, mens det motsatte ikke alltid er tilfelle.

Diagrammet under viser svarfordelingen fra prosjektlederne på spørsmål om prosjektets bidrag til nye eller bedre møteplasser (faglige, politisk/administrative mellom by/senter- og omlandskommunene). Byregionprosjektet har hatt størst betydning for etablering av nye eller bedre møteplasser internt i offentlig sektor (svært mye / mye 57%), men det har også hatt stor betydning for møteplasser mellom offentlige og private aktører innen næringsutvikling (svært mye / mye 44%).



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 6-2: *Byregionprosjektets bidrag til nye eller bedre faglige, politisk/administrative møteplasser.*

Prosjektgruppesurveyen viser at halvparten prosjektgruppene (48%) oppgir at byregionprosjektet har ført til bedre og/eller nye møteplasser mellom aktører i by og omlandskommunene, mens 1/3 (35%) oppgir at byregionprosjektet delvis har ført til dette. Samlet er det 83% av prosjektgruppene som oppgir at byregionprosjektet helt eller delvis har ført til nye og eller forbedrede møteplasser. Gitt svarfordelingen i

diagrammet ovenfor synes det å være noenlunde overensstemmelse mellom svarene fra de to surveyene.

I prosjektgruppesurveyen oppgir vel halvparten (57%) at møteplassene er formaliserte og 77% av prosjektgruppene tror at møteplassene vil bli opprettholdt og videreutviklet etter prosjektslutt i 2018. Det er ikke store variasjoner mellom mellomstore, småby og småsenter-regioner.

Prosjektlederne opplyser om en rekke forskjellig type møteplasser. Enkelte er nyetablerte og noen er forsterket og forbedret. Det dreier seg blant annet om:

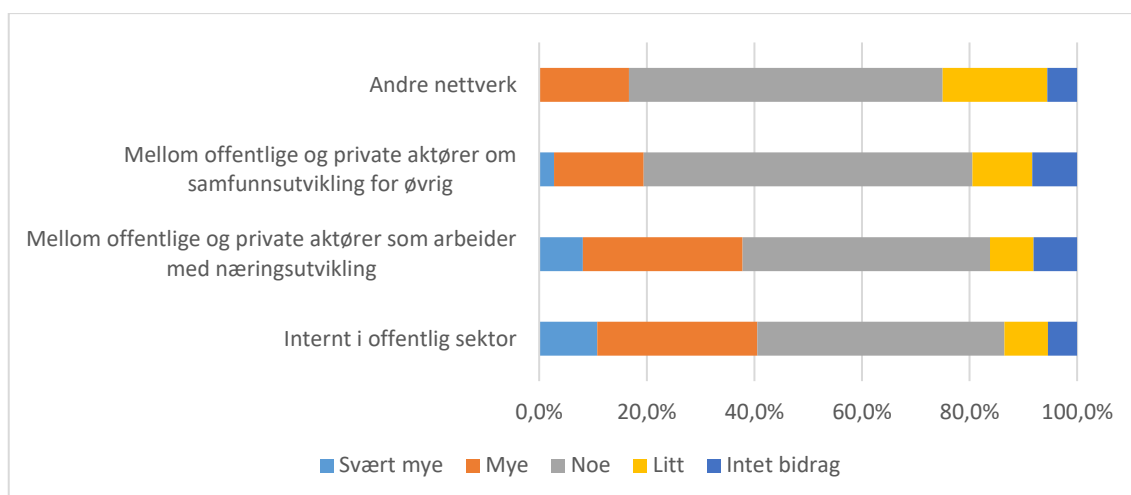
- Regionale næringsfora med jamnlige møter
- Nærings sjefsforum
- Teknisk sjef - forum
- Nye regionråd
- Ordførermøter
- Rådmannsgruppe
- Næringskonferanser
- Administrative møtefora for planavdelinger
- Jevnlige møter mellom nærings- og plan-avdelinger i kommunene
- Jevnlige møter mellom politikere, kommuneadministrasjonen og sentrale næringslivsaktører
- Samrådsmøter mellom politikere og næringsliv

Informasjons- og kunnskapsnettverk

Gjennomføringen av byregionprosjektene har også medført at det er etablert informasjons- og kunnskapsnettverk parallelt med eller i tillegg til møteplassene. I følge prosjektlederne har i overkant av halvparten (21) av prosjektene bidratt til at det er etablert informasjons- og kunnskapsnettverk mellom aktører i regionene (jf figur 6.1 over. I noen av byregionprosjektene fungerer informasjons- og kunnskapsnettverkene også som møteplasser.

Det er større andel byregionprosjektene i de mellomstore byregionene (71%) (10 prosjekter) som har bidratt til etablering av informasjons- og kunnskapsnettverk enn i småbyregionene (50%) (8 prosjekter) og småsenterregionene (43%) (3 prosjekter) i følge prosjektledersurveyen.

Diagrammet under viser svarfordelingen fra prosjektlederne på spørsmål om prosjektets bidrag til nye eller bedre informasjons- og kunnskapsnettverk. Byregionprosjektet har hatt størst betydning for etablering av informasjons og kunnskapsnettverk internt i offentlig sektor (svært mye / mye 40%) (15 prosjekter), men det har også hatt betydning for etablering av informasjons- og kunnskapsnettverk mellom private og offentlige aktører som arbeider med næringsutvikling (svært mye / mye 38%) (14 prosjekter).



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 6-3: *Byregionprosjektets bidrag til oppnådd resultat innen utvikling av nye eller bedre informasjons- og kunnskapsnettverk.*

Prosjektgruppesurveyen viser at halvparten prosjektgruppene (48%) oppgir at byregionprosjektet har ført til bedre og/eller nye nettverk med kunnskapsdeling (om nærings- og samfunnsutvikling) mellom aktører i by- og omlandskommunene, mens 1/3 (36%) oppgir at byregionprosjektet delvis har ført til dette. Samlet er det 84% av prosjektgruppene som oppgir at byregionprosjektet helt eller delvis har ført til nye og/eller forbedrede informasjons- og kunnskapsnettverk. Gitt svarfordelingen i diagrammet ovenfor synes det å være noenlunde overensstemmelse mellom svarene fra de to surveyene.

I prosjektgruppesurveyen oppgir vel halvparten (55%) at nettverkene er formaliserte og 78% av prosjektgruppene tror at nettverkene vil bli opprettholdt og videreutviklet etter prosjektslutt i 2018. Det er ikke store variasjoner mellom mellomstore, småby og småsenter-regioner.

I prosjektledersurveyen opplyser over 20 av prosjektlederene om hvilke informasjons- og kunnskapsnettverk mellom aktører i regionene dette gjelder.³¹ Det dreier seg om flere typer informasjons- og kunnskapsnettverk. Enkelte er nyetablerte og noen er forsterket og forbedret. Listen under viser noen eksempler:

- Nettverk for nærings-/utviklingssjefer
- Kompetanseklynge blå næring
- Nettverk innenfor mat og verdensarv mellom utviklingsaktørene
- Nettverk mellom næringsliv, academia og kommunene
- Nettverk for sykkelstasjon

31 Dette antallet er i samsvar med antall prosjektledere som har krysset av på at denne type resultater er oppnådd, noe som sannsynliggjør på at avkrysningen er riktig.

- Plan- og næringsnettverk
- Forum for næringssamarbeid
- Regionalt kompetansenettverk
- Bedriftsnettverk industri

Oppsummering og drøfting

Gjennomgangen over viser at byregionprosjektene har bidratt både til nye og forbedrede møteplasser og til informasjons- og kunnskapsnettverk mellom aktører i byregionene i så å si samtlige byregioner. *På dette grunnlag kan vi si at byregionprosjektene har bidratt til å styrke deler av den myke infrastrukturen knyttet til nærings- og samfunnsutviklingsarbeid i byregionene.* Prosjektgruppesurveyen viser at over halvparten av disse møteplassene og nettverkene er formaliserte og så mye som ¾ tror at disse møteplassene og nettverkene vil bli opprettholdt etter prosjektslutt i 2018. *Surveydataene gir således grunnlag for å anta at den institusjonelle styrkingen av deler av den myke infrastrukturen som har funnet sted i prosjektperioden, vil bli videreutviklet i noen år framover også.*

Betydningen av styrkingen av denne myke infrastrukturen gjenspeiles i svarene i andre deler av prosjektleadersurveyen og prosjektgruppesurveyen.

Prosjektleadersurveyen³² viser at:

- Over 80% av prosjektlederne (30) mener at prosjektet i stor grad eller i noen grad har bidratt til bedre samhandling mellom by og omlandskommunene om nærings- og samfunnsutvikling i byregionen.
- 90% av prosjektlederne (33) mener at prosjektet i stor grad eller i noen grad har bidratt til mer samarbeids- og utviklingsorienterte kommuner.
- Over 80% av prosjektlederne (31) mener at prosjektet i stor grad eller i noen grad har bidratt til bedre tillit og samhandling mellom offentlige og private aktører i deltakerkommunene. Kun 2 av prosjektlederne mener at tilliten mellom deltakerkommunene og mellom kommunene er noe svekket.

Prosjektgruppesurveyen viser at:

- ¾ av prosjektgruppene mener at byregionprosjektet har helt (34%) eller delvis 42%) ført til en sterkere delings- og samarbeidskultur om samfunns- og næringsutvikling mellom kommunene i regionen.
- 70% av prosjektgruppene mener at byregionprosjektet har helt (29%) eller delvis 41%) ført økt tillit mellom by/senterkommunene og omegnskommunene.

³² Se diagrammer i vedlegg.

- ¾ av prosjektgruppene mener at byregionprosjektet har helt (38%) eller delvis 39%) resultert i økt kommunal evne og vilje til samarbeid om strategisk nærings- og samfunnsutvikling på byregionalt nivå.
- ¾ av prosjektgruppene sier at byregionprosjektet har helt (45%) eller delvis 27%) ført til at samarbeidet mellom kommunene om nærings- og samfunnsutvikling vil fortsette etter prosjektslutt i 2018.

Begge surveyene viser at byregionprosjektet har hatt betydning for utvikling, etablering og forsterking av nærings- og samfunnsutvikling som et samarbeidsområde mellom kommunene i de fleste byregionene, men også mellom kommunene, næringsliv og kunnskapsinstitusjoner i en del av byregionene. Prosjektene har bidratt til å sette økt fokus på samarbeid om næringsutvikling som et byregionalt politikk- og satsingsområde.

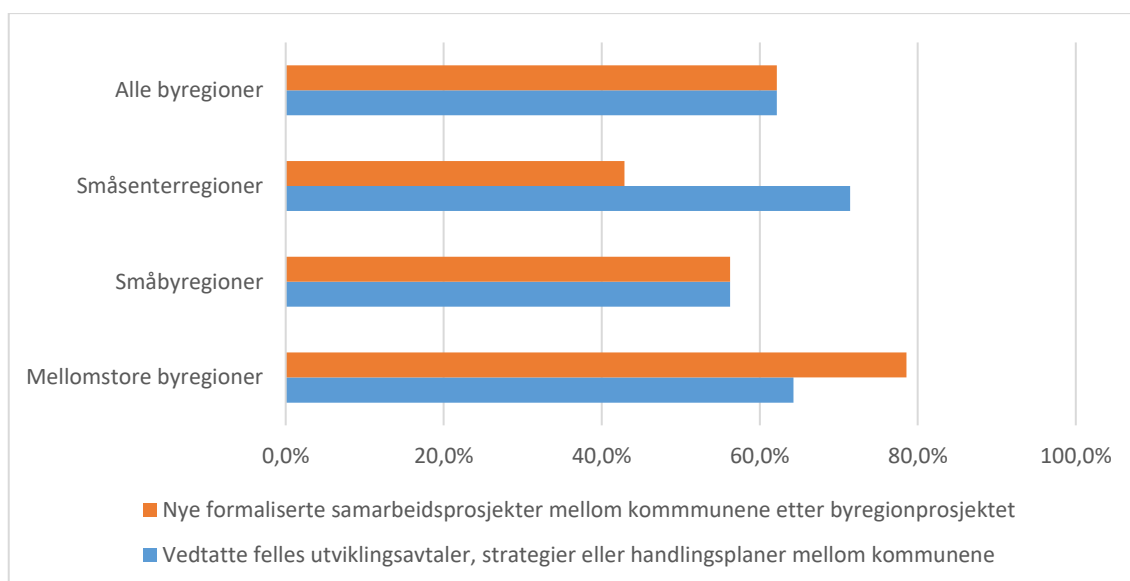
6.2 Felles strategier og planer, forpliktende avtaler og nye prosjekter

Konkrete handlinger og tiltak innenfor offentlig virksomhet i Norge er som oftest resultat av forutgående utrednings- og planarbeid og tilhørende vedtak i politiske organer. I byregionene der det er flere kommuner vil felles handlinger, prosjekter og enkelttiltak mellom kommunene som oftest kreve at kommunene har vedtatt felles strategier, felles planer eller forpliktende avtaler.

Prosjektledersurveyen viste at regional planlegging og strategiutvikling inngikk som en del i hele ¾ av byregionprosjektene (28) og i særlig grad i de mellomstore byregionene. Strategisk næringsplan for byregionen var blant de plantypene som er vanligst, men det var også eksempel på næringsspesifikke bransjeplaner og samordnet klima, areal og transportplaner.

Har byregionprosjektene bidratt til at det nå foreligger felles strategier og planer og som er vedtatt i kommunene eller nye samarbeidsprosjekter mellom kommunene?

Diagrammet under viser ifølge prosjektlederne at byregionprosjektet har bidratt til at det i nesten 2/3 av byregionene (23) har blitt vedtatt forpliktende utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner mellom kommunene. En like stor andel (23) har nye formaliserte samarbeidsprosjekter mellom kommunene som følge av byregionprosjektet. Byregionprosjekter i småsenterregioner har høyest andel innen vedtatte avtaler og planer, mens i mellomstore byregioner har det vært høyest andel innen nye formaliserte samarbeidsprosjekter.

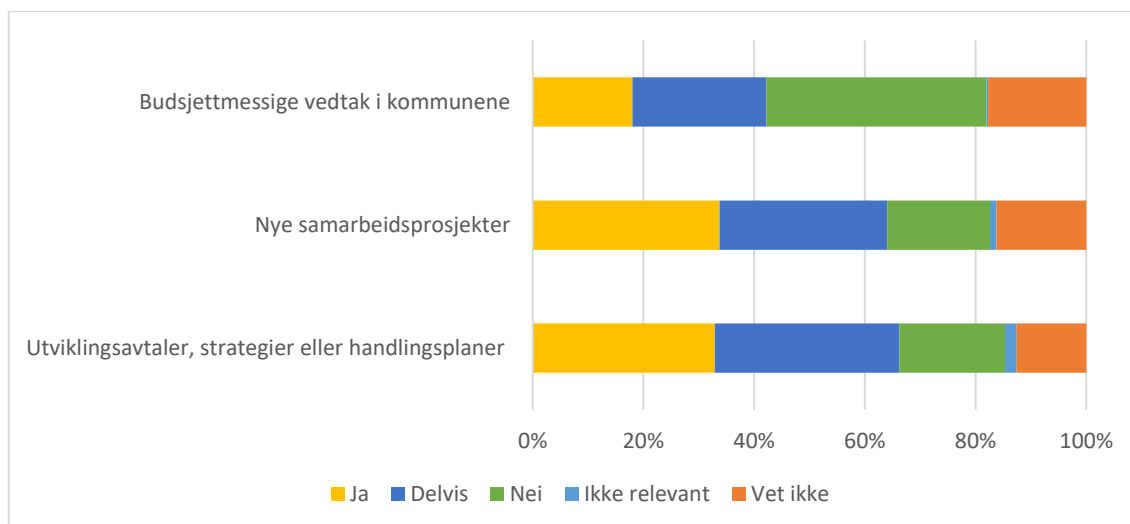


Kilde: Prosjektledersurvey

Figur 6-4: *Fortsettelse av byregionalt samarbeid.*

Prosjektgruppesurveyen hadde tre spørsmål knyttet til framtidig samarbeid mellom kommunene i byregionen. Diagrammet under fra prosjektgruppesurveyen viser hvorvidt byregionprosjektene har ført til forpliktende framtidig samarbeid mellom kommunene i byregionen.

Diagrammet viser at 1/3 av byregionprosjektene har ført til forpliktende framtidig samarbeid mellom kommunene i form av vedtatte utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner eller nye samarbeidsprosjekter, mens om lag like mange mener at byregionprosjektene delvis har bidratt til dette. Samlet sett er det over 60 % som oppgir at byregionprosjektene har bidratt til denne resultatkategorien, noe som rimer forholdsvis godt med resultatene fra prosjektledersurveyen.



Kilde: Prosjektgruppesurvey

Figur 6-5: *Har byregionprosjektet ført til forpliktende framtidig samarbeid mellom kommunene i byregionen?*

Diagrammet viser også at det er færre av byregionprosjektene (like under 20%) som har ført til budsjettmessige vedtak i kommunene, noe som muligens tyder på at videre samarbeid for flere kan løses innenfor dagens organisering og bemanning.

Vedtatte felles utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner

Samlet sett har 22 av prosjektlederne oppgitt hvilke vedtatte felles utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner det gjelder. Dette samsvarer med antallet som har krysset av for at byregionprosjektet har bidratt til denne type resultat.

Listen under viser noen eksempler i resultatkategorien «Vedtatte felles utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner»:

- Regional strategisk næringsplan vedtatt i regionrådet og deretter i kommunene. I en del tilfeller har de strategiske næringsplanene en handlingsdel som spesifiserer hvilke tiltak som skal gjennomføres i den enkelte kommunen og tiltak som skal gjennomføres i fellesskap.
- Bransjerettede strategier og handlingsplaner eksempelvis innenfor havbruk, mineralnæringen, reiseliv, mat.
- Felles kommunal planstrategi
- Iverksetting av felles førstelinjetjeneste mellom to av kommunene og felles næringsfond
- Tiltaksmanual for næringsutvikling
- Felles strategi for næringsarealer.
- Felles utviklingsplan for kommunene med tilhørende tiltaksplan 2018
- Viljeserklæring om fortsatt samarbeid underskrevet av ordførerne,
- Felles (regional) metodikk for næringsutvikling (bygge stedlige, kompetente, komplementerende (tverrfaglige), tillitsfulle nettverk).

Prosjektledersurveyen viser at omlag halvparten av byregionprosjektene (20) har bidratt svært mye eller mye (til felles utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner mellom kommunene, mens den andre halvparten har bidratt noe eller litt.

Nye formaliserte samarbeidsprosjekter mellom kommunene etter byregionprosjektet

20 av prosjektlederne har oppgitt hvilke nye formaliserte samarbeidsprosjekter dette gjelder. Det er stor variasjon i type samarbeidsprosjekt mellom byregionene. I noen av byregionene blir det konkrete oppfølgingen av byregionprosjektet gjennomført i regi av regionrådet eller lignende instanser, mens i andre byregioner er det vedtatt konkrete samarbeidsprosjekt mellom kommunene. Eksempler på resultater innen kategorien «Nye formaliserte samarbeidsprosjekter mellom kommunene som vil fortsette i 2018» er vist i listen under:

- Hovedprosjekt om å etablere felles enhet for næringsutvikling i regionen.
- Samarbeidsprosjekter knyttet til gjennomføring og implementering av vedtatt strategi for næringsarealer i regionen.

- Lokalmat-prosjekter
- Felles søknad på bærekraftig besøksforvaltning
- Gjentakelse av næringskonferansen
- Prosjekt om utvikling av en næringsvennlig region
- Spleiselag mellom kommunene om et prosjekt om potensialet for nye offentlige arbeidsplasser
- Byregionprosjektet blir videreført av felles næringsutviklingsinstans.
- Prosjekt om utvikling av høgskolebyen
- Prosjekt om gods/logistikksatsning
- Klyngeprosjekt
- Samarbeidsprosjekt om Matsatsing
- Regionalt bedriftsrettet næringsutviklingsprogram,
- Samarbeidsprosjekt mellom teknisk etat i kommunene

Oppsummering

Samlet sett er det mange funn fra prosjektgruppesurveyen og prosjektledersurveyen som viser at byregionprosjektene har ført til konkrete avtaler og forpliktelser mellom kommunene om prioriteringer, prosjekter og tiltak.

Det er mange konkrete eksempler på at byregionprosjektet videreføres i en eller annen form, enten gjennom nye samarbeidsprosjekter eller gjennom vedtatte utviklingsavtaler, strategier og handlingsplaner. I om lag 60 % av byregionprosjektene opplyses det at samarbeidet vil bli videreført etter at byregionprosjektet er avsluttet. Byregionprosjektet ser ut til på å ha hatt styrke betydning for den konkrete videreføring av prosjektet. Dette tyder på at prosjektet har gitt «mersmak» og at kommunene vurderer det som hensiktsmessig å fortsette samarbeidet. Et av resultatene fra byregionprosjektet kan dermed sies å være at det har resultert i et mer varig samarbeid mellom kommunene i om lag 60% av byregionene.

6.3 Forbedret næringsutviklingsapparat og tilrettelegging

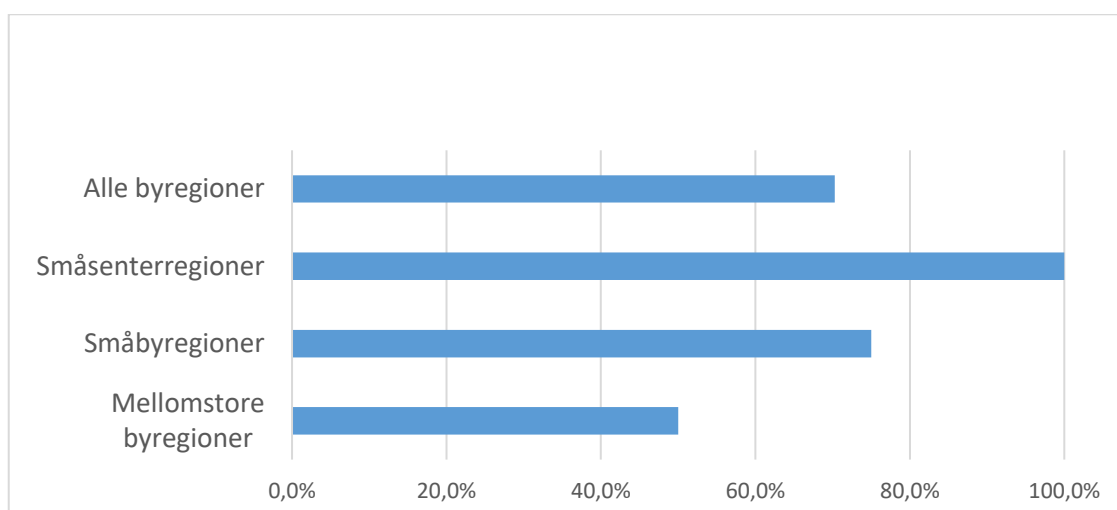
Det er stor forskjell mellom kommunene i Norge når det gjelder hvor mye de satser på næringsutvikling, hvilken bemanning de har på feltet og i hvilken grad de samarbeider med andre kommuner eller andre instanser om å tilrettelegge for næringsutvikling. I byregioner som utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, kan det være gode grunner for at kommunene bør samarbeide om næringsutviklingsarbeidet, mens det samme ikke alltid er like innlysende mellom kommuner som ikke inngår i et felles bo- og arbeidsmarked.

I mange av storbyregionene og i en del av de mellomstore byregionene er det opprettet egne organisatoriske enheter (eksempelvis interkommunale samarbeid) som arbeider for bedre tilrettelegging for næringsutvikling og innovasjon. Utenom kommunene har fylkeskommunene egne næringsavdelinger og Innovasjon Norge driver nærings- og bedriftsutvikling i hele landet.

Mange kommuner har imidlertid begrenset kapasitet og kompetanse i egen organisasjon til å drive tilrettelegging for næringsutvikling ut over arealplanlegging og det å tilby gode kommunale tjenester. Det å drive næringsutvikling er ikke en pålagt kommunal oppgave på lik linje med andre tjenester eksempelvis innen skole og helse og sosialsektoren.

Byregionprogrammets fokus på samarbeid mellom kommuner for å styrke grunnlaget for regionaløkonomisk vekst, kan sees på som et stimulerende tiltak for å få kommunene til å samarbeid om å utvikle bedre apparat og tilrettelegging for næringsutvikling. I evalueringen har vi stilt flere spørsmål både til prosjektlederne og til andre deltakere i byregionprosjektet om hvilke resultater byregionprosjektene har oppnådd på dette feltet.

Diagrammet under viser at nærmere 70% av alle prosjektlederne (28) oppgir at byregion- prosjektet har arbeidet med tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap.



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 6-6: *Tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap.*

Oversikten over viser at samtlige byregionprosjekter i småsenterregionene har tilrettelagt for næringsutvikling, mens kun 50% av prosjektlederne i byregionprosjektene i de mellomstore byregionene har krysset av for at prosjektet har bidratt med denne type resultat.

Opplysningene fra prosjektlederne om hvilke tiltak som er gjennomført for å tilrettelegge for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap samsvarer i store trekk med avkryssingene av oppnådd resultat og kan grupperes innunder hovedfeltene (1) tiltak for generell styrking av næringsutviklingsapparatet, og (2) tiltak for innovasjon og entreprenørskap. Listen under viser eksempel på tiltak:

Bidrag til styrking av næringsutviklingsapparatet i byregionene ved:

- Felles nettbasert informasjon om næringsarealer og infrastruktur
- Mer aktiv tilrettelegging av næringsarealer

- Etablering av fellesenhet for næringsutvikling.
- Første linjenettverk mellom nærings- og utviklingssjefer
- Bedre koordinert og slagkraftig næringsutviklingsapparat mellom kommunene
- Etablering av regionalt bedriftsrettet næringsutviklingsprogram
- Felles førstelinjetjeneste med rådgiving og søknadshjelp
- Felles tiltaksmanual for næringsutvikling
- Felles plattform for tiltak knyttet til næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap.
- Eget hus for næringslivsutvikling.
- Etablering av nye møteplasser for klyngene
- Bedre samarbeid mellom næringsutviklingsapparat og kommunene
- Etablert formelt samarbeid om tjenester mellom alle næringshagene i regionen
- Næringshager med styrket tilbud til nystartede og etablerte bedrifter
- Nye utviklingsprosjekter for styrket reiselivsnæring i regionen
- Samarbeid mellom tekniske etater i kommunene for å utvikle bedre infrastruktur for næringsområde

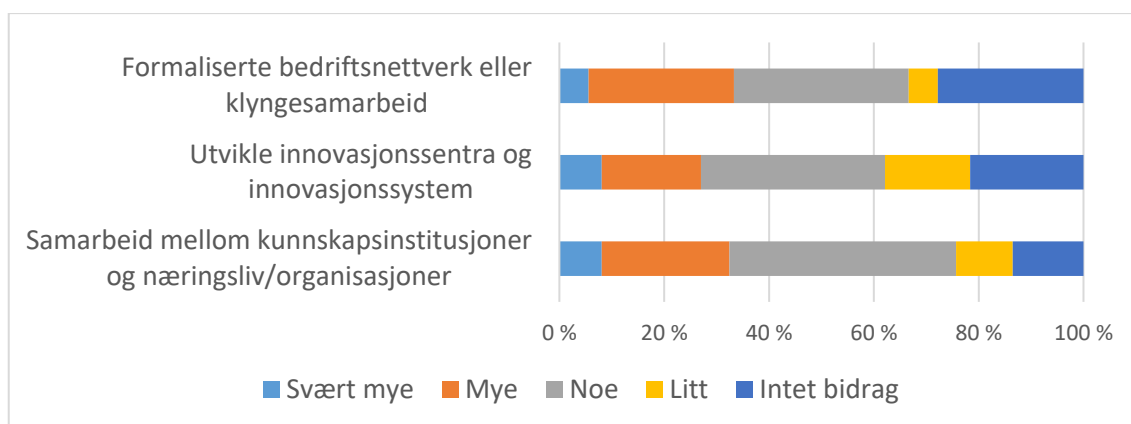
Bidrag til tilrettelegging for innovasjon og entreprenørskap

- Inkubator etablert for regionen
- Felles etablerertjenester og gründerkurs for nyetablerer og etablert næringsliv i flere byregioner
- Gründersentra/hus i flere byregioner etablert i samarbeid med kunnskapspark, næringsliv etc.
- Gründerkonferanser og nyskappingsuker i flere byregioner,
- Gjennomføring av flere tiltak i strategisk næringsplan.

Byregionprosjektenes bidrag til ulike tiltakstyper

Prosjektledersurveyen viser videre hvilket bidrag byregionprosjektene har gitt når det gjelder tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap relatert til konkrete tiltak.

Diagrammet under viser at om lag 1/3 av prosjektene har bidratt svært mye eller mye både til (a) bedriftsnettverk eller klyngesamarbeid (12 prosjekter), (b) utvikling av innovasjonssentra og innovasjonssystem (10 prosjekter) og (c) samarbeid mellom kunnskapsinstitusjoner og næringsliv/ organisasjoner (12 prosjekter). Enkelte av byregionprosjektene har bidratt svært mye eller mye på flere av disse tiltakstypene, mens andre bidrar kun på en av tiltakstypene. Samlet sett har halvparten av byregionprosjektene opplyst at de har bidratt svært mye eller mye til en eller flere av de tre tiltakstypene. Kun tre av byregionprosjektene opplyser at de ikke har bidratt til noen av disse tiltakstypene, mens 14 opplyser at de har bidratt noe eller litt til en eller flere av disse tiltakstypene. Det er således samsvar mellom avkryssingene av om byregionprosjektene har tilrettelagt for næringsutvikling, entreprenørskap og innovasjon og avkryssingene av hvor mye de har bidratt til for ulike tiltakstyper.

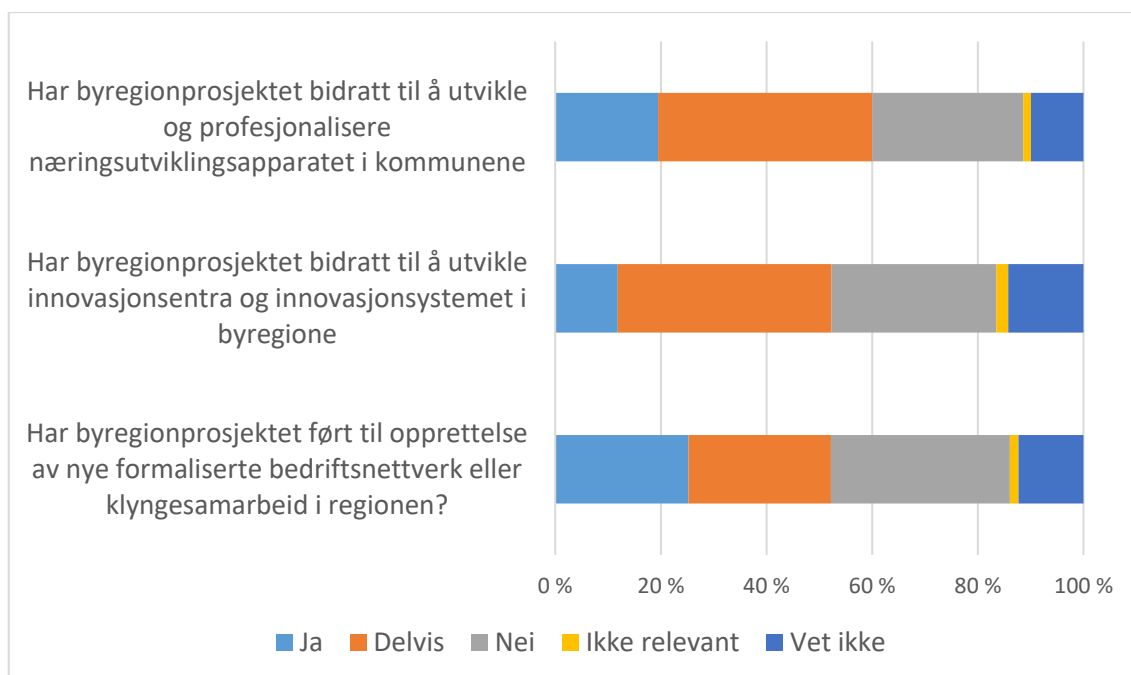


Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 6-7: *Byregionprosjektets bidrag til tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap.*

Prosjektgruppesurveyen

Prosjektgruppesurveyen viser at 60% av byregionprosjektene mener at byregionprosjektene helt eller delvis har bidratt til å utvikle og å forbedre næringsutviklingsapparatet i kommunene, mens 50% mener at den helt eller delvis har bidratt til å utvikle innovasjonssentra eller innovasjonssystemet i byregionene. Det er også 50% som mener at byregionprosjektet har bidratt helt eller delvis til opprettelse av nye formaliserte bedriftsnettverk eller klyngesamarbeid i regionen. Dette er også i rimelig samsvar med resultatene fra prosjektledersurveyen.



Kilde: Prosjektgruppesurvey

Figur 6-8: *Byregionprosjektets bidrag til forbedring av næringsutviklingsapparat.*

Oppsummering

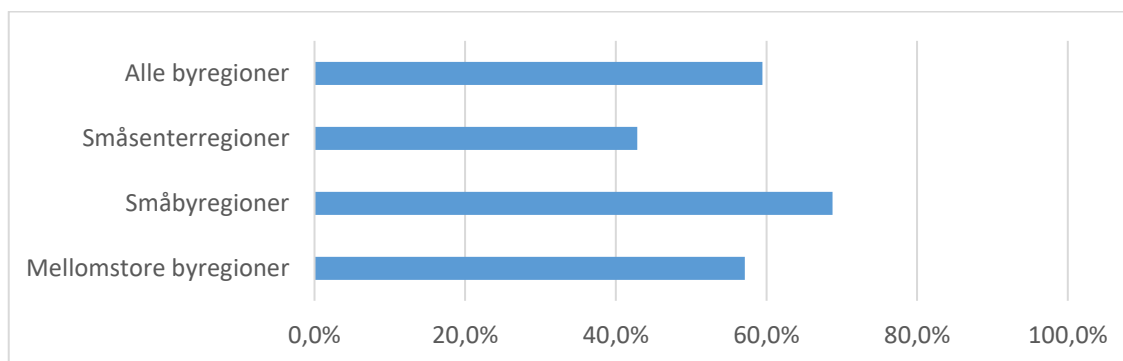
Begge surveyene viser at byregionprosjektene har tilrettelagt for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap i vel halvparten av byregionprosjektene. Enkelte av

byregionprosjektene kan vise til konkrete tiltak og resultater innenfor flere tiltakstyper og byregionprosjektet har dermed bidratt til et skikkelig løft når det gjelder satsing på næringsutvikling. De byregionprosjektene som har satset på dette har oppnådd ulike type resultater, eksempelvis styrking og koordinering av næringsutviklingsapparatet i kommunene, klyngesamarbeid, etablererservice og gründerhus.

6.4 Profilerings og identitet

En aktiv og riktig profilering av byregioner kan i antakelig ha en viss betydning for å tiltrekke seg folk og kapital. Regioner profileres ofte som attraktive for nyutdannet arbeidskraft, familier i etableringsfasen, for besøkende (turister) og ulike typer næringsliv.

Profilering av byregionene har vært en viktig aktivitet i mange av byregionprosjektene. Hele 22 av de 37 byregionprosjektene (60%) har krysset av for at profilering er en av de tematiske innretningene de har satset på. Det er i småbyregionene flest prosjekter har arbeidet med dette.



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 6-9: *Profilering av regionen*

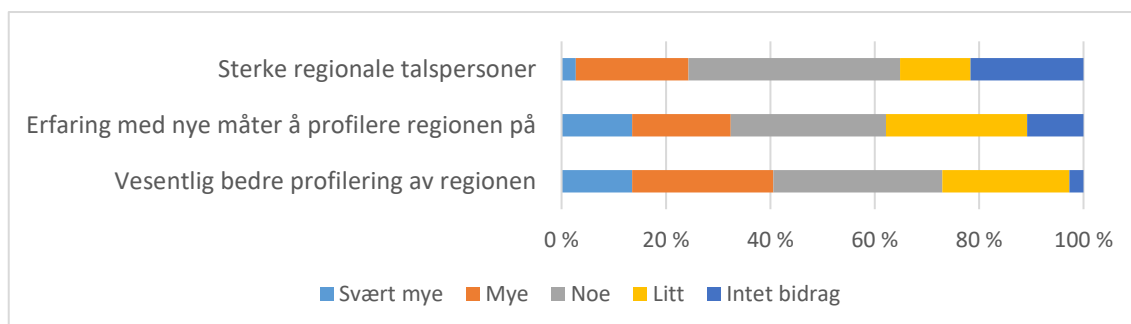
De konkrete resultatene innenfor profilering er forholdsvis mangfoldige. Det dreier seg blant annet om:

- Felles stand og deltagelse fra byregionens kommuner på arbeidslivsdager på høyere utdanningsinstitusjoner
- Utvikling av felles kampanjemateriell.
- Egne arrangementer og deltagelse i andre sine arrangementer der byregionen profileres med stands (alle kommunene samlet med egne stands) og det legges til rette for kontakt med kommunene og næringsliv fra potensielle tilflyttere.
- Profilering av byregionen og dens bedrifter og kommuner på internett og sosiale medier (FB). Profilering er gjerne på flere språk og knyttet til byregionens næringsforening.
- Utvikling av kommunikasjonsstrategi for byregionen med felles hjemmeside, felles informasjonsbrosjyrer og felles deltagelse arrangementer i de større byene.

- Utvikling av regionprofil med «merkevarebygging», med navn, logo og kjennetegn som viser regionens komparative fortrinn, gjerne koblet til arrangementer.
- Utadrettet aktivitet i form av utspill, uttalelser og oppslag i lokale og regionale avisen og radio / TV.
- Egne TV-produksjoner fra regionen kombinert med Facebook, nettsider og mediaomtale.
- Egne omdømme-program for regionen med deltakelse fra kommuner, bedrifter og organisasjoner der både rettet inn mot å tiltrekke bedrifter, arbeidstakere og ferdige studenter.
- Felles og koordinert dialog med Storting (og regjering). Etablering av felles profil og budskap benyttet mot etablerere / eksternt næringsliv.

Byregionprosjektets bidrag

Diagrammet under viser byregionsprosjektene bidrag på ulike områder til profilering av byregionen. Gitt at det i utgangspunktet var 60% av byregionprosjektene som arbeidet med profilering, er det mange prosjekter som har bidratt mye eller svært mye til bedre profilering av byregionene. Byregionprosjektene har for 40% av prosjektene (15) bidratt svært mye eller mye til en vesentlig bedre profilering av byregionen, for 30% (12) til erfaringer med nye måter å profilere regionen på og for 25% (9) til sterke regionale talspersoner.



Kilde: Prosjektledersurveyen

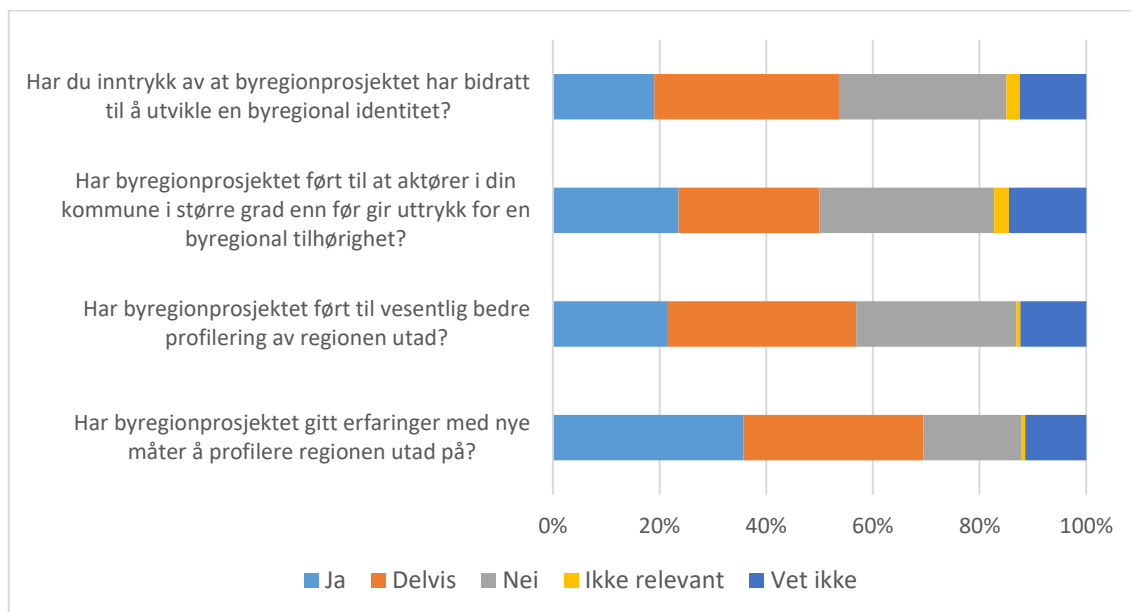
Figur 6-10: *Byregionprosjektets bidrag til profilering av regionen.*

Prosjektgruppesurveyen

Prosjektgruppesurveyen viser også interessante resultat av profileringsarbeidet. Hele 70% av byregionprosjektene mener at byregionprosjektet har bidratt til erfaringer med nye måter å profilere regionen på, mens 60 % mener at byregionprosjektet har bidratt til vesentlig bedre profilering av regionen. Ser man dette resultatet i sammenheng med prosjektledersurveyen er det rimelig samsvar mellom resultatene.

Det er også av interesse å registrere at prosjektdeltakerne gir uttrykk for at byregionprosjektet har bidratt til utvikling av en sterkere byregional *identitet* og til at *aktører i*

større grad enn før gir uttrykk for en byregional tilhørighet. Dette kan være et viktig bidrag til å utvikle samhørighet i byregionene.



Kilde: Prosjektgruppesurvey

Figur 6-11: *Byregionprosjektets bidrag til profilering og identitetsbygging.*

Oppsummering

Om lag 60% av byregionprosjektene kan vise til resultater innen kategorien profilering. Det dreier seg blant annet om vesentlig bedre profilering av byregionene, nye måter å profilere regionen på, om utvikling av sterke regionale talspersoner. For enkelte byregioner kan slik profilering ha en viss betydning for å beholde og styrke tilgang på folk og arbeidsplasser. De kan også bidra til å styrke identitet og tilhørighet. Men alle slike effekter av profileringstiltak er generelt usikre og noe svakt dokumentert i faglitteratur.

6.5 Stedsutvikling og attraktivitet

Stedsutvikling og attraktivitetstiltak har vært en viktig aktivitet i hele 21 av de 37 byregionprosjektene (57%). Her er det lik fordeling mellom de ulike byregiontypene.

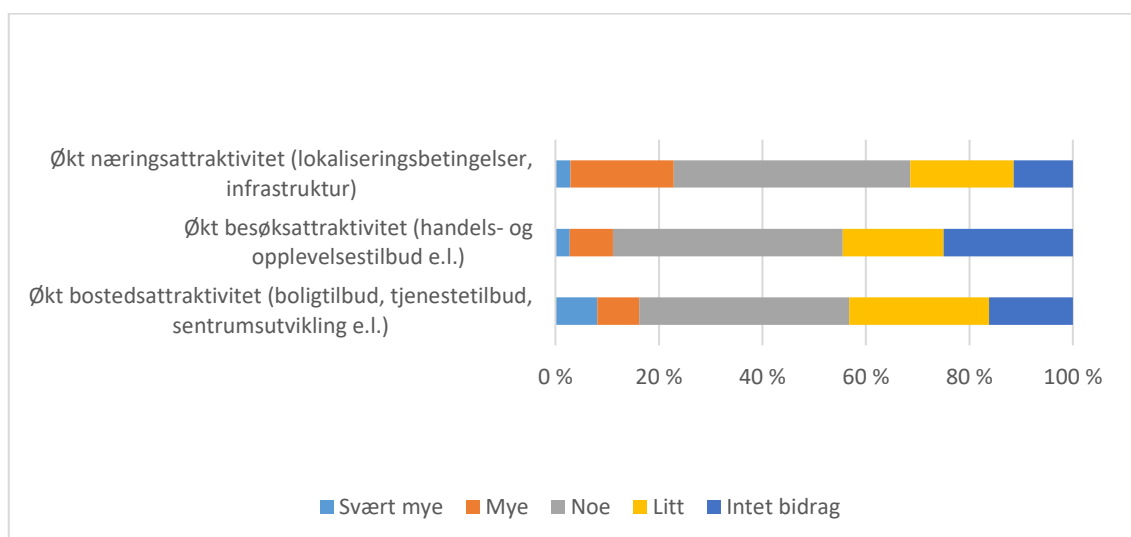
Det er imidlertid noe færre av byregionene enn den halvparten som krysset av for den type resultater som har oppgitt hvilke konkrete resultater dette gjelder, og enkelte av de som er oppgitt hører hjemme i kategorien profileringstiltak (se foran). Eksempler på tiltakene og resultatene i byregionene innen stedsutvikling og attraktivitet er;

- Nytt kunnskapsgrunnlag og nye planer for regionsenterutvikling
- Mulighetsstudie for regionsenteret
- Stedsutviklingsprosjekt i enkeltkommuner
- Planlegging av fysisk oppgradering av regionsenteret
- Utvikling av bibliotekene sin rolle i sentrene

- Senteropprusting for jul/vintersesongen
- Arrangering av markedsdag i regionsenteret
- Skilting av turstier ved lokalsentra og regionsentra ved hjelp av samarbeid mellom kommunene og lokale lag og foreninger
- Planlegging av hybelhus for å legge forholdene til rette for nyinnflyttede arbeidstakere

Surveyer om nærings-, besøks- og bostedsattraktivitet

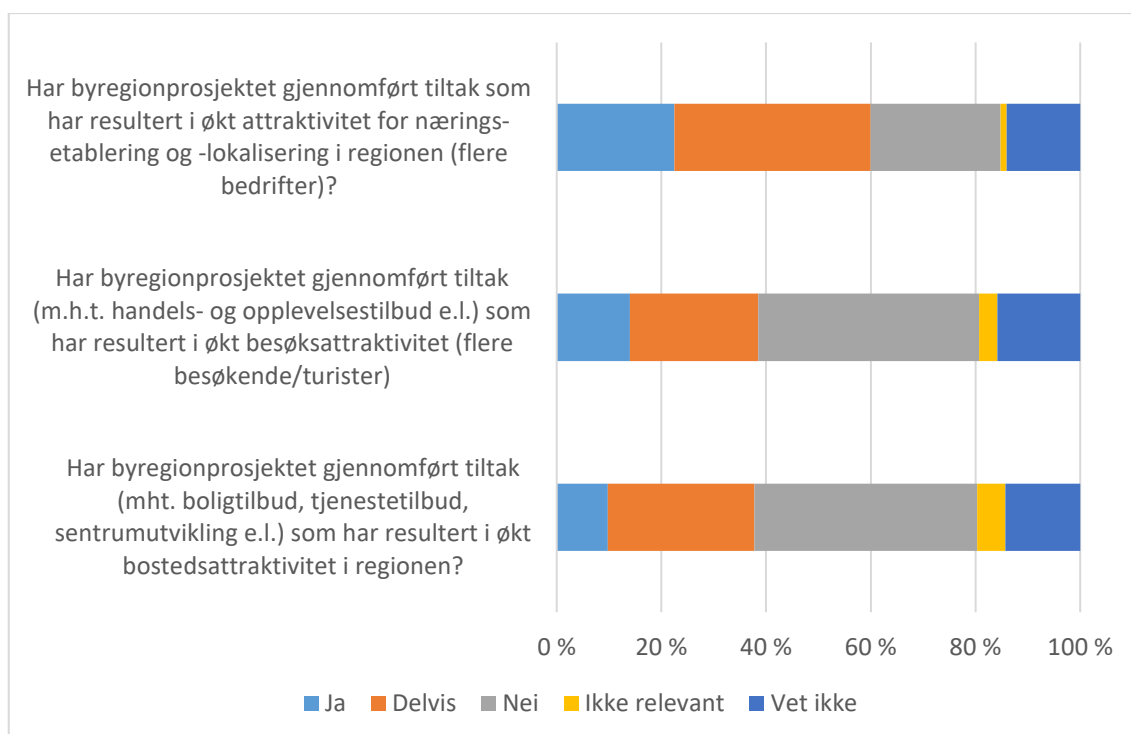
Det er vanskelig å vurdere om attraktivitetstiltak faktisk fører til økt attraktivitet uten nærmere undersøkelser over litt tid. Diagrammet under viser at det er forholdsvis få av prosjektledere (3 – 8) som tror at prosjektet har bidratt svært mye eller mye til økt attraktivitet i byregionen, mens det er mange som har bidratt noe.



Kilde: Prosjektledersurveyen 2018

Figur 6-12: *Byregionprosjektets bidrag til stedsutvikling og attraktivitet i regionen.*

Prosjektgruppesurveyen viser at respondentene i litt over 20% av prosjektene mener at det er gjennomført tiltak som har resultert i økt næringsattraktivitet, mens tilsvarende tall for økt besøksattraktivitet er om lag 15% og for bostedsattraktivitet 10%.



Kilde: Prosjektgruppesurveyen

Figur 6-13: Byregionsprosjektets bidrag til å øke bosteds, besøks- og næringsattraktivitet.

Oppsummering

Om lag halvparten av byregionprosjektene opplyser at de har bidratt med stedsutviklings- eller attraktivitetstiltak. Av disse er det flest tiltak rettet mot å øke attraktiviteten for næringsetablering og lokalisering og noe færre tiltak for å øke besøks- og bostedsattraktiviteten. Tiltakene omfatter blant annet regions- og lokalsenterplanlegging, stedsutviklingsprosjekter, markedsdager, senteropprusting og skilting.

For de byregioner i programmet kan denne type tiltak på lignende vis som profilerings-tiltakene kunne ha en viss, om enn noe usikker, betydning for å beholde og styrke tilgangen på folk og arbeidsplasser på sikt.

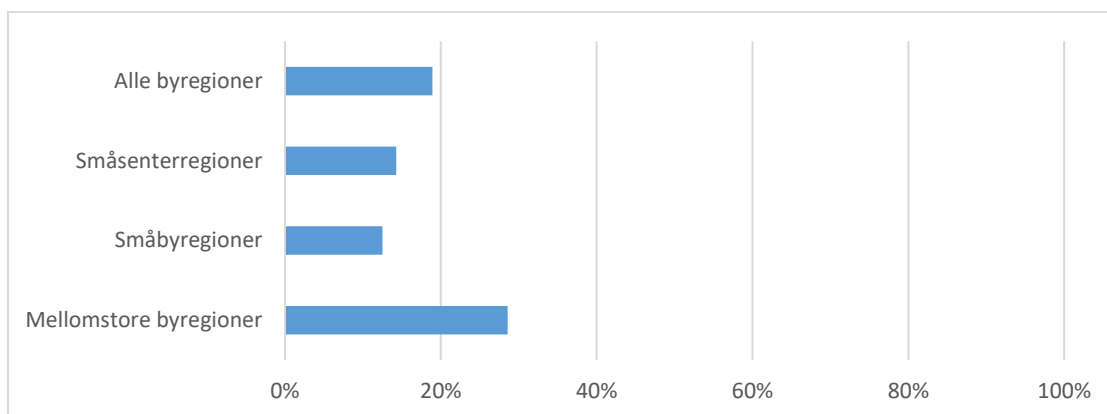
6.6 Infrastrukturutvikling

Fysisk infrastruktur, enten det dreier seg om veger og annen samferdselsinfrastruktur, næringsarealer og næringsbygg kan ha stor betydning for næringslivet og for næringsutvikling. Den fysiske infrastrukturen er en viktig del av rammebetingelsene for næringslivet i regionene, og utvikling av denne ses ofte på som en kommune, fylkeskommunal eller statlig oppgave. de offentlige myndighetenes oppgave. For byregionene kan det være viktig både å sørge for at den har tilstrekkelig tilbud av næringsarealer og næringslokaler og å bli enig seg imellom om hvilke samferdselstiltak fylkeskommunen og staten bør prioritere.

Om lag 30% av byregionprosjektene (11 av de 37 byregionprosjektene) har krysset av for at infrastruktur som en av flere tematiske innrettinger. Her har om lag 45% (7) av

småbyregionene, litt over 20% (3) av de mellomstore og litt under 15% (1) av småsenterregionene denne innrettingen.

Diagrammet under viser at nesten 20% av prosjektlederne (7) har krysset av for at byregionprosjektet har bidratt til fysisk/teknisk infrastruktur. I forhold til de regionene som krysset av for at de hadde infrastruktur som en tematisk innretting er det en vesentlig reduksjon av antall småbyregioner innen denne resultat kategorien. Alle de regionene som har krysset av for resultater har også konkretisert hva dette omfatter.



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

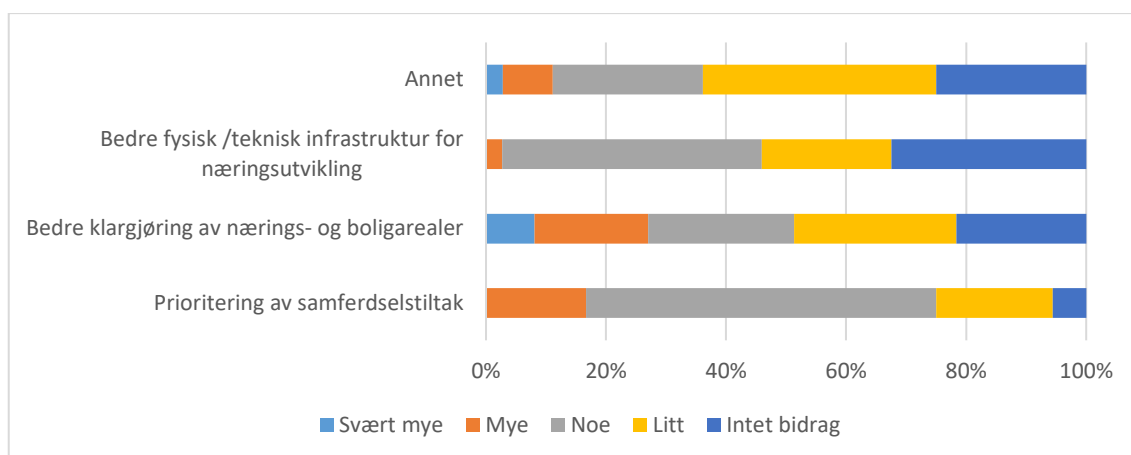
Figur 6-14: *Fysisk/teknisk infrastruktur (samferdsel, næringsarealer, næringslokaler, IKT etc.)*

Resultatene som er innrapportert omfatter blant annet:

- Samordnet og felles konkret innspill fra byregionen til regional- (RTP) og nasjonal transportplan (NTP) med siktemål å bedre forholdene for godstransport og å legge til rette for arbeidsmarkedsintegrasjonen mellom flere av kommunene i byregionene.
- Bidratt til å få forgang på utvikling av nye adkomstveier til småbyer og lokalsentra i byregionen.
- Utvikling av regional kollektivsatsing med nye ruter mellom regionsentrene
- Bidratt til samordnet klima, areal og transportplan.
- Etablert selskap for utvikling av flyplassen.
- Prosjekt om fiberkabelprosjekt Norge – England i samarbeid med andre aktører
- Bidratt til å få sammenkobling av jernbanestrekninger inn i NTP.
- Lokale for gründere.
- Eablering av innovasjonshus.

Byregionprosjektenes bidrag til infrastrukturutvikling

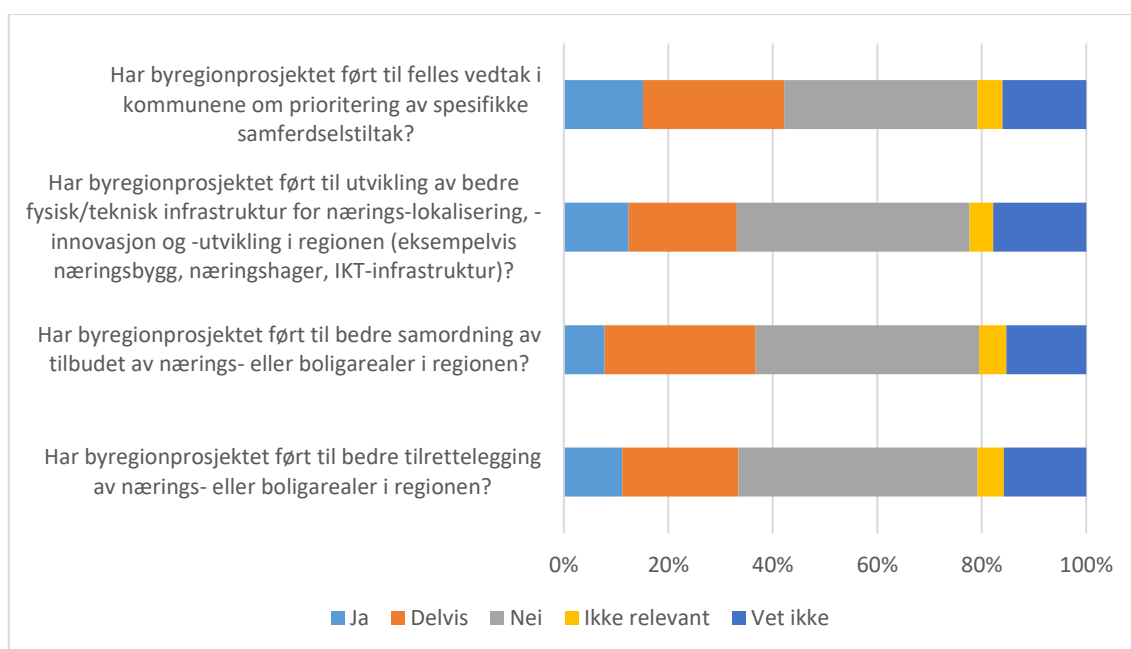
Diagrammet under viser at det største bidraget fra byregionprosjektene er innenfor prioritering av samferdselstiltak og klargjøring av nærings og boligarealer. Tatt i betraktning at det var i underkant av 20% prosjektlederne som krysset av for oppnådde resultater innen infrastrukturutvikling, ser det ut til at de som har arbeidet med dette har bidratt mye.



Kilde: Prosjektledersurveyen 2018

Figur 6-15: *Byregionprosjektets bidrag til infrastrukturutvikling (samferdsel, næringsarealer, IKT, etc.)*

Prosjektgruppesurveyen viser at mellom 8 og 15 % av byregionprosjektene er tydelig på at prosjektet har bidratt til fysisk og teknisk infrastruktur og at over dobbelt så stor andel mener at prosjektene delvis har bidratt til dette.



Kilde: Prosjektgruppesurvey

Figur 6-16: *Byregionprosjektets bidrag til fysisk og teknisk infrastruktur.*

Oppsummering

Om lag 20% av byregionprosjektene opplyser at de har bidratt med tiltak for utvikling av fysisk og teknisk infrastruktur. Dette dreier seg blant annet om byregional planlegging og samordnet prioritering av samferdselstiltak (veg, bane og fly), næringsarealer og lokaler og fiberkabler.

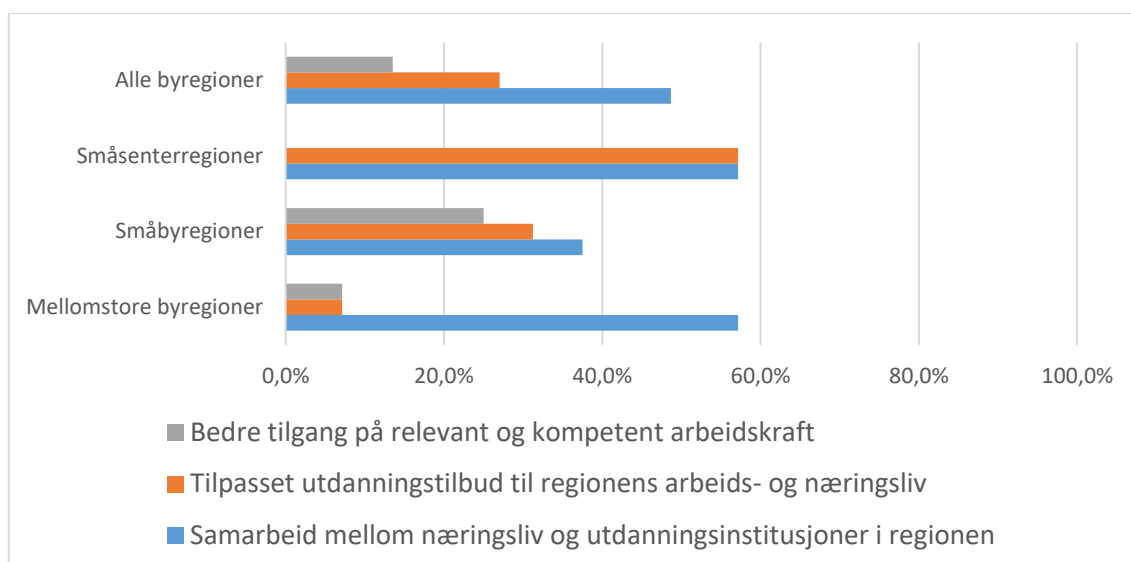
For de byregioner som har et felles bolig- og arbeidsmarked kan tiltak for å utvikle et felles samordnet tilbud av næringsarealer og næringslokaler være rasjonelt og ressursbesparende i forhold til å utvikle tilbud hver for seg. Felles byregional prioritering av samferdselstiltak vil kunne hjelpe prosjekter fram i den regionale og nasjonale prioriteringskøen.

6.7 Utdanningstilbud, kompetanse og arbeidskraft

Kompetanse er en nøkkelfaktor for verdiskaping i næringslivet. En studie om drivkrefter for vekst i små i og mellomstore byregioner finner klare indikasjoner på et en høy andel av arbeidsstyrken med høyere utdanning samvarierer med påfølgende vekst i befolkning, sysselsetting og verdiskaping (Leknes et al 2016). I næringslivet og bedriftene er det imidlertid stadig behov for oppgradering av kompetansen og i den sammenheng er det viktig satsing på kompetanse og med en tett kobling til utdanningsinstitusjoner.

Om lag 45% av byregionprosjektene (17 av de 37 byregionprosjektene) har krysset av for at kompetanse og arbeidskraft som en av flere tematiske innrettinger, mens i overkant av 25% (10 av de 37 byregionprosjektene) har krysset av for utdanningstilbud. Samtlige av de som har krysset av på utdanningstilbud har også krysset av på kompetanse og arbeidskraft. Småsenterregionene har vist størst interesse for dette tema (57%) (4 prosjekter) og deltar i begge, mens av småbyregionene har 50 % (8) (prioritert kompetanse og arbeidskraft og 25 % utdanningstilbud (4) i byregionprosjektet. For de mellomstore byregionene er prioriteringen noe lavere 36% (7) på kompetanse og arbeidskraft og 14% (2) på utdanningstilbud. I prosjektene i småsenter- og småbyregionene har man altså vært mye mer opptatt av å utvikle tilpasset utdanningstilbud enn i de mellomstore byregionene.

Diagrammet under viser andel av byregionprosjektene som ifølge prosjektlederne har bidratt med resultater innenfor kategoriene utdanningstilbud, kompetanse og arbeidskraft.



Kilde: Prosjektledersurveyen 2018

Figur 6-17: *Utdanningstilbud, kompetanse og arbeidskraft.*

Om lag halvparten av prosjektlederne (18) oppgir at byregionprosjektet har bidratt til resultater når det gjelder samarbeid mellom næringslivet og utdanningsinstitusjonene i regionen. Om lag ¼ av prosjektlederne (10) oppgir at byregionprosjektet har bidratt til tilpasset utdanningstilbud til regionens arbeids- og næringsliv. Her er størst andel i småsenterregionene og minst i de mellom store regionene. 14% av prosjektlederne oppgir at byregionprosjektet har bidratt til bedre tilgang på relevant og kompetent arbeidskraft. Her er det størst andel i småbyregionene og ingen andel i småsenterregionene.

Under følger eksempler på konkrete resultater der byregionprosjektene har bidratt:

- Samarbeid om igangsetting av studietilbud på høgskole / universitetsnivå innen sjømat og reiseliv.
- Inngått et formelt samarbeid mellom næringsforeningen, kommunen og et universitet og der det er ansatt en prosjektleder som arbeider med utvikling/tilrettelegging av universitetsutdanning.
- Opprettet et kompetanseforum mellom kommunene, næringsliv og videregående skole.
- Kompetanseforum der utdanningsinstitusjoner, næringsliv og kommunene/det offentlige deltar, samt partnerskapsavtale mellom kommunene, universitet og FoU-institusjon.
- Etabler regionalt kompetanseteam med deltakere fra akademia, næringsliv, fagforeninger og regionråd.
- Det regionale næringsforumet er blitt kontaktpunkt i regionen for universitetet.
- Konkrete samarbeidsprosjekter med universitetet om oppfølging av strategisk næringsplan for byregionen.

- Samarbeid mellom industriforening, kommunene og høgskolestiftelse om utvikling av nye studier og om utvikling av regionsenteret som høgskoleby.
- Arrangert mange faglige samlinger innenfor ulike næringsklynger med deltakelse fra næringslivet og universitetet.
- *Eksempler på tilpassede utdanningstilbud til regionens arbeids- og næringsliv:*
- Opprettet ny reiselivslinje på videregående skole.
- Samarbeid om igangsetting av studietilbud på høgskole / universitetsnivå innen sjømat og reiseliv.
- Et ettårig (samlingsbasert, ca.10 samlinger) studium innen naturguiding er opprettet og startet.
- Det er etablert en bestillingsordning for kurs og kompetanseheving i bedriftene.
- Det er etablert desentralisert arkivutdanning og en rekke kompetansetiltak innen lokalmat.
- Kurs i markedsføring og kundebehandling tilpasset handelsnæringen lokalt er etablert og avholdt.
- Prosjekt for realisering av bachelor i guide og entreprenørskap innenfor naturbasert reiseliv.
- Definerer / utvikling av tre nye utdanninger; digital ledelse og business analytics, bioøkonomi og bærekraftsøkonomi.

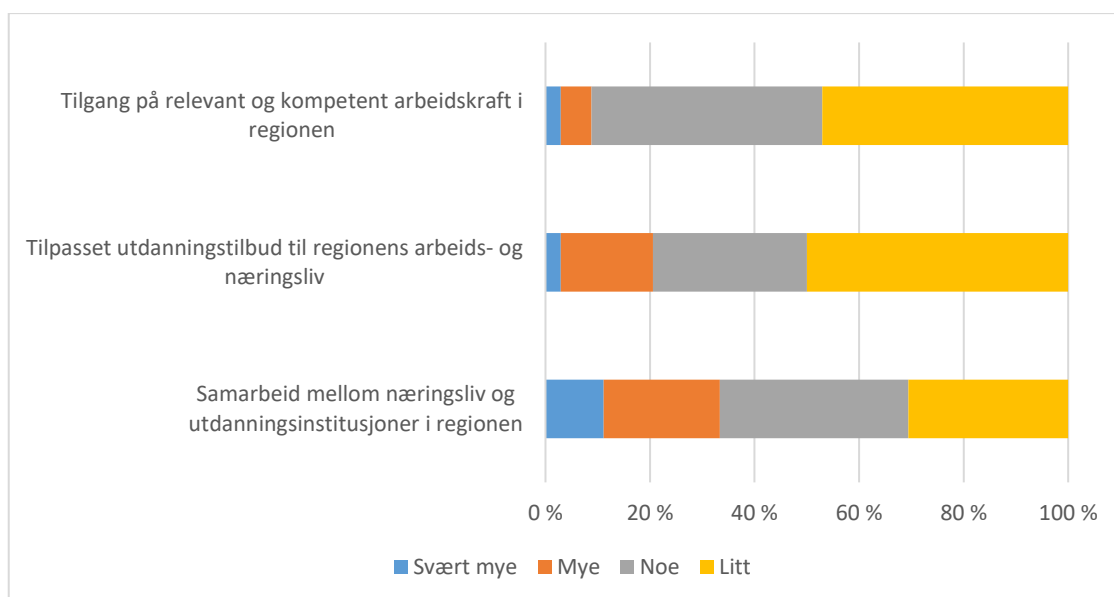
Når det gjelder resultatkategorien «*Bedre tilgang på relevant og kompetent arbeidskraft*», er det få konkrete eksempler på dette. Det er imidlertid flere eksempler på hvordan byregionprosjektet har arbeidet for å få dette til. Flere av byregionene arrangerer årlige studenttreff der studenter fra byregionen får møte regionens arbeids- og næringsliv. En av byregionene arrangerer møte med studenter i universitetsbyene. En byregion nytter festivaler til å profilere regionen for nye tilflytter andre.

Opplysningene fra prosjektlederne om resultatene støtter avkryssingen av hvor byregionprosjektene har bidratt med resultater for de to første kategoriene, mens den siste kategorien (Bedre tilgang på relevant og kompetent arbeidskraft) er det få konkrete resultater som underbygger avkryssingen.

Byregionprosjektenes bidrag til utdanningstilbud, kompetanse og arbeidskraft

Diagrammet under er basert på prosjektledersurveyen. Det viser at byregionprosjektene har hatt størst bidrag (33% svært mye og mye) til å etablere samarbeid mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner. Bidragene fra byregionprosjektene er mindre (20% av prosjektene svært mye og mye) når det gjelder å etablere tilpassede utdanningstilbud til regionens arbeids- og næringsliv. Dette henger gjerne sammen med at utdanningsinstitusjonene må ha en sentral rolle i dette.

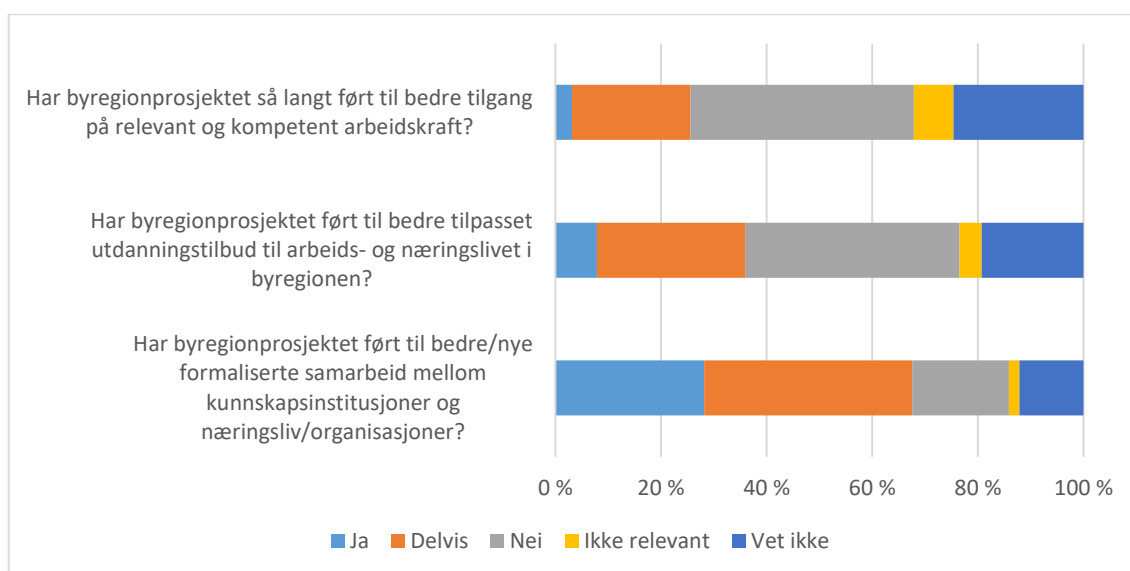
Når det gjelder bidrag fra byregionprosjektene for å øke tilgangen på relevant og kompetent arbeidskraft er det i underkant av 10% som oppgir at de har bidratt svært mye eller mye.



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 6-18: *Byregionprosjektets bidrag til utdanningstilbud, kompetanse og arbeidskraft.*

Ser vi på svarene i prosjektgruppesurveyen under, så viser den at det er noenlunde samsvar mellom svarene i prosjektledersurveyen og i prosjektgruppesurveyen når det gjelder hvilke resultat kategorier innenfor denne tematikken byregionprosjektene har bidratt mest og minst til.



Kilde: Prosjektgruppesurvey

Figur 6-19: *Byregionprosjektets bidrag til kompetanse og arbeidskraft.*

Oppsummering

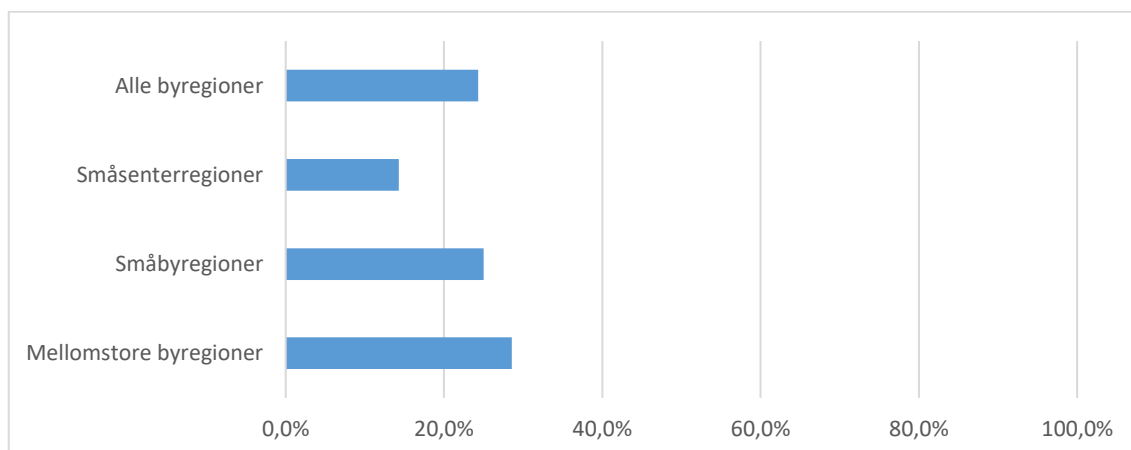
Surveyundersøkelsene viser at om lag halvparten av prosjektene har bidratt til å etablere tettere samarbeid mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner. Det handler ikke bare om tettere dialog mellom næringsliv, utdanningsinstitusjonene og kommunene om muligheten for å utvikle nye tilpassede utdanningstilbud, men også om faktisk opprettelse av slike tilbud i om lag 20% av prosjektene. Konkret dreier dette seg om næringsrettede utdanningstilbud fra videregående til høgskole og universitetsnivå.

Når det gjelder byregionprosjektene bidrag til å øke tilgangen på relevant og kompetent arbeidskraft er det få konkrete eksempler på dette, mens det er flere eksempler på hvordan det jobbes med dette.

6.8 Bedriftsutvikling

Mer konkurransedyktige bedrifter, flere nye bedrifter og nye arbeidsplasser i eksisterende bedrifter er resultater med direkte effekter for regionaløkonomisk vekst. Det er slike resultater og effekter som mange av de forgående omtalte tiltaks- og resultatkategoriene i siste instans har som siktemål å kunne bidra til på lengere sikt. Det ligger i sakens natur at i et drøye 2-årig samarbeidsprosjekt først og fremst mellom kommuner, vil det være urealistisk å forvente særlige resultater eller effekter når det gjelder bedrifts- og næringsutviklingen innenfor i en så kort måleperiode.

Men i prosjektledersurveyen har vi stilt spørsmål om byregionprosjektet har bidratt til bedriftsutvikling, og der det er gitt muligheter for utdypinger om hva slags og hvordan. Diagrammet under viser at ¼ av prosjektlederne (9) har krysset av for at prosjektet har bidratt til bedriftsutvikling, dvs. her avgrenset til nye bedrifter, flere arbeidsplasser eller økt konkurranseevne i etablerte bedrifter. Svært mange av byregionprosjektene har opplyst om hvordan de har gått fram for å bidra til bedriftsutvikling, selv om det er få konkrete eksempler på navngitte nye bedrifter eller etablerte bedrifter med nye arbeidsplasser eller økt konkurransekraft.



Kilde: Prosjektledersurveyen

Figur 6-20: *Bedriftsutvikling i regionen (økt konkurransekraft i bedriftene, nye bedrifter, flere arbeidsplasser).*

I listen under er det tatt med mange eksempler på bidrag fra prosjektene innen bedriftsutvikling i regionene. Om lag halvparten av byregionprosjektene har kommet med opplysninger hvordan de bidrar til bedriftsutvikling³³.

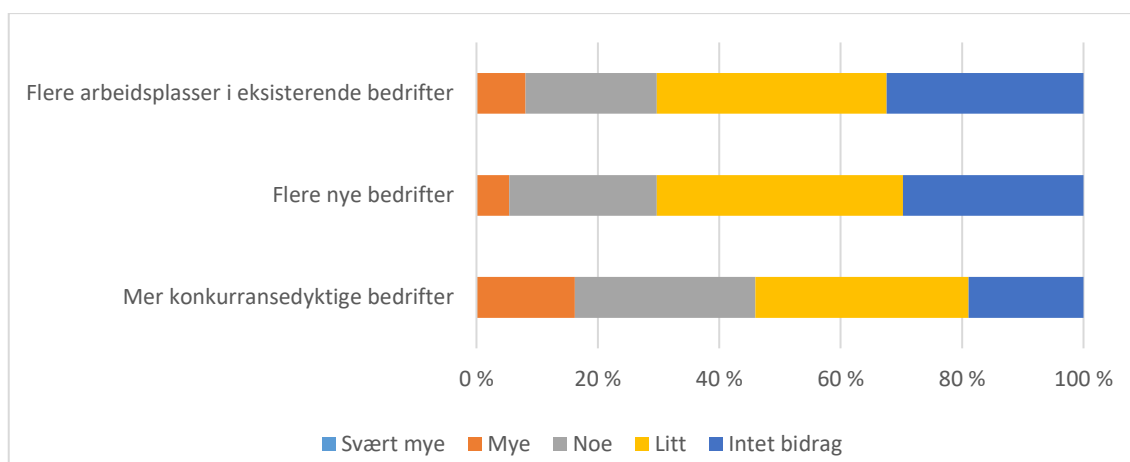
Eksempler på bidrag fra byregionprosjektene til bedriftsutvikling i regionene:

- Etablering av næringsklynger og bedriftsnettverk
- Gründerhus og etablering av bedriftsklynger
- Næringssamarbeid innen lokal mat
- Tilrettelegging for trainee-ordninger.
- Nettverksbaserte workshoper i ulike bedrifter i regionen som har ført til ulike prosjekter for bedriftsutvikling i etterkant
- Samling av industribedrifter for å lære av hverandre gjennom felles prosjekt og kompetanseheving innen Lean og HMS.
- Styrket klyngesamarbeider.
- Tettere samarbeid bedrifter og studenter, studenter løser problemer i bedriftene og studentbedrifter sitter sammen med gründere i StartOpp-lokale.
- Satsing på digitalisering og kompetanseheving innen sosiale medier hos bedrifter i nettverk.

Byregionprosjektenes bidrag til bedriftsutvikling

Diagrammet under viser at ingen av prosjektlederne mener at byregionprosjektet har bidratt *svært mye* til bedriftsutvikling. 16 % av prosjektlederne mener at prosjektene har bidratt mye til mer konkurransedyktige bedrifter. Flere av de prosjektlederne som har krysset av for mye og noe har også kommet med konkret eksempel på hvordan dette er gjennomført. 5 % av prosjektlederne har opplyst at byregionprosjektet har bidratt mye til flere nye bedrifter, mens 8% har opplyst at byregionprosjektet har bidratt mye til flere arbeidsplasser i eksisterende bedrifter. Her er det også eksempler på hvordan de har arbeidet med dette.

33 Dette er dobbelt så mange som har krysset av at de hadde bidratt til resultatet bedriftsutvikling, men mange av de rapporterte resultatene dreier seg om tiltak som kan bidra til bedriftsutvikling.

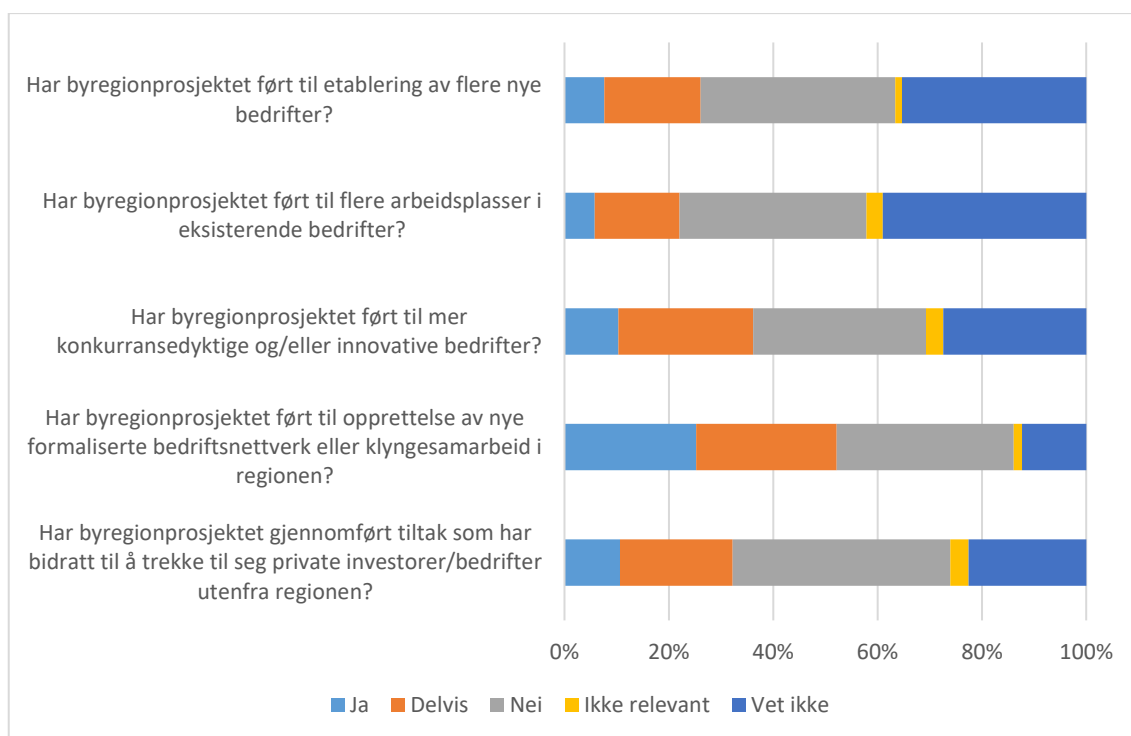


Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 6-21: *Byregionprosjektets bidrag til bedriftsutvikling i regionene.*

Prosjektgruppesurveyen har noen flere spørsmål enn prosjektledersurveyen relatert til bedriftsutvikling. En forholdsvis stor andel (nesten 40%) av prosjektgruppedeltakerne oppgir at de ikke vet om byregionprosjektet har ført til etablering av flere nye bedrifter eller flere arbeidsplasser i nye bedrifter, mens få henholdsvis 8% og 6% svarer ja på disse spørsmålene. 10% av byregionene svarer ja, mens 26 % svarer delvis på spørsmål om prosjektet har bidratt til mer konkurransedyktige eller innovative bedrifter. I store trekk er mønsteret på svaret på disse tre spørsmålene like i disse to surveyene.

Om lag halvparten av byregionprosjektene har i prosjektgruppesurveyen svart ja eller delvis på spørsmålet om prosjektet har ført til opprettelse av formaliserte bedriftsnettverk eller klyngesamarbeid i regionen, mens 1/3 har svart ja eller delvis på spørsmål om byregionprosjektet har gjennomført tiltak som har bidratt til å trekke til seg private investorer/ bedrifter utenfra regionen.



Kilde: Prosjektgruppesurvey

Figur 6-22: *Byregionprosjektets bidrag til bedriftsutvikling.*

Oppsummering

Prosjektledersurveyen viser at omlag halvparten av prosjektene har gjennomført tiltak som i prosjektperioden kan bidratt til flere nye bedrifter, flere arbeidsplasser eller økt konkurranseevne i etablerte bedrifter. Dette dreier seg om tiltak som etablering av næringsklynger, gründerhus, nettverksaktiviteter og bidrag til konkrete forbedringstiltak i bedrifter og bransjer. I surveymaterialet er det imidlertid ingen konkrete eksempler på nye bedrifter eller hvilke bedrifter som har fått flere arbeidsplasser som følge av byregionprosjektet i prosjektledersurveyen, men det er 25% som oppgir at byregionprosjektet har bidratt mye eller noe til dette.

Prosjektgruppesurveyen indikerer at en del av byregionprosjektene har bidratt til bedriftsutvikling også gjennom å etablere klyngesamarbeid og bedriftsnettverk og til dels tiltrekke seg private bedrifter utenfra.

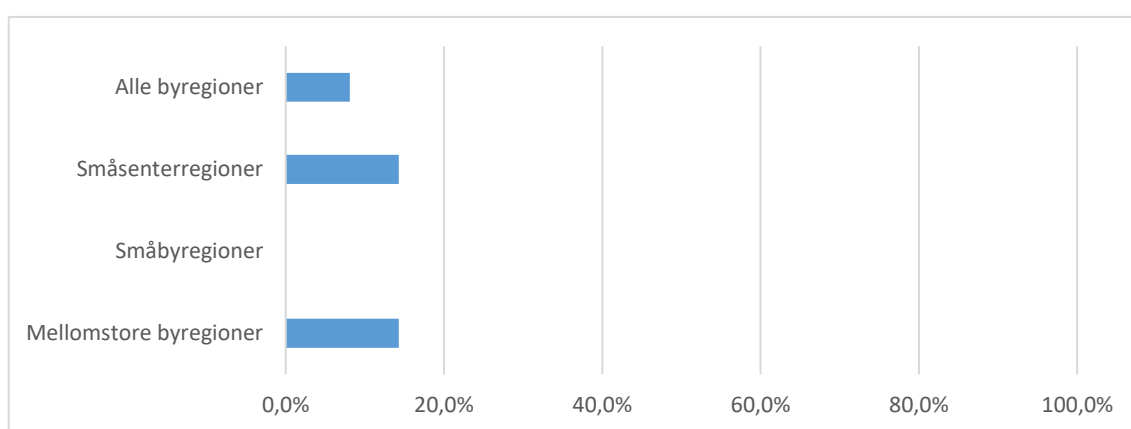
Samlet sett tyder surveyundersøkelsene at byregionprosjektene har bidratt til bedriftsutvikling på ulike måter for om lag 1/3 av byregionprosjektene.

6.9 Utvikling i offentlig sektor

I dette delkapitlet avgrenses «Utvikling i offentlig sektor» til «arbeidsplasser og nye offentlige virksomheter». Det som ikke omtales i dette kapitlet, er at hele prosjektet bidrar til å styrke kommunesektorens regionalkompetanse og relaterte nettverk. Dette framgår imidlertid i mange av de resultatkategoriene som er gjennomgått foran.

Byregionprosjektet i seg selv gir et begrenset grunnlag for direkte vekst av offentlige arbeidsplasser. På den annen side vil prosjekttiltak for å tiltrekke seg flere offentlige arbeidsplasser kunne være en måte å styrke regionaløkonomisk vekst på sikt. Offentlige sektor tilbyr ofte mer attraktive, stabile og kompetansekrevede arbeidsplasser enn mye av privat sektor. Flere slike arbeidsplasser kan naturlig være noe mange lokalsamfunn og regioner ønsker seg for å bli mer attraktive, men dette kan også ha en bakside om det samtidig bidrar til å tappe lokalt næringsliv for kompetanse og arbeidskraft og som er viktig for dem å beholde for å sikre konkurranseevne og vekst.

Diagrammet under viser at svært få (8%) av prosjektlederne (3) har krysset av for at byregion-prosjektet har bidratt til nye arbeidsplasser / virksomheter i offentlig sektor. Det er imidlertid noen flere av byregionprosjektene som opplyser om tiltak de har gjennomført for å få arbeidsplasser i offentlig sektor.



Kilde: Prosjektledersurvey

Figur 6-23: *Nye arbeidsplasser/nye virksomheter i offentlig sektor.*

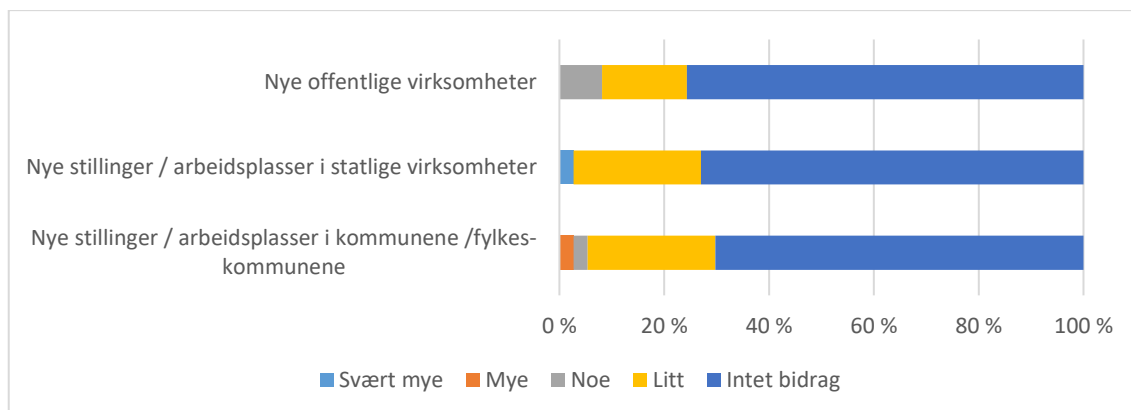
I listen under er det tatt med noen eksempler på bidrag fra byregionprosjektene for å skaffe nye arbeidsplasser eller virksomheter innen offentlig sektor.

Eksempler på bidrag fra prosjektene til utvikling av nye arbeidsplasser i offentlig sektor:

- Utvikling av offentlige tjenester og arbeidsplasser innen kulturminner / verdensarv.
- Pilotprosjektet næringsvennlig region som kan føre til en felles enhet for næringsutvikling i regionen.
- Satsinger innen velferdsteknologi/tjenester på kommunenivå.
- Prosjekt for felles nødetat under arbeid.
- Arbeid for nytt fengsel
- Arbeid for opprettholdelse og utvikling av flyplass.
- Aktivmarkedsføring som lokaliseringssted for nytt fengsel
- Nye næringssjefsstillinger
- Strategier og koordinering av politisk påvirkning for videreutvikling av statlige arbeidsplasser

Byregionprosjektenes bidrag til utvikling av nye arbeidsplasser / virksomhet innen offentlig sektor

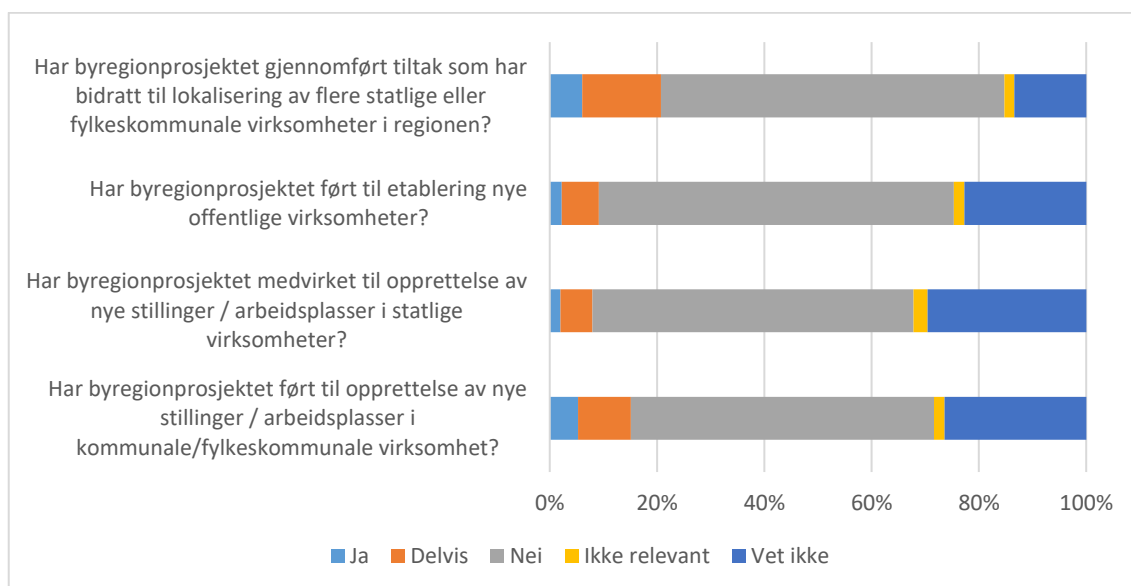
Diagrammet under illustrerer at prosjektlederne opplyser om det er svært beskjedne bidrag fra byregionprosjektene til vekst i offentlig sektor.



Kilde: Prosjektledersurvey

Figur 6-24: *Byregionprosjektets bidrag til vekst i offentlig sektor.*

Diagrammet under som viser resultatene fra prosjektgruppesurveyen bekrefter delvis inntrykket fra prosjektledersurveyen om at det er svært få konkrete resultater å vise til, men samtidig viser diagrammet at en noe større andel av prosjektene har bidratt til vekst i offentlig sektor.



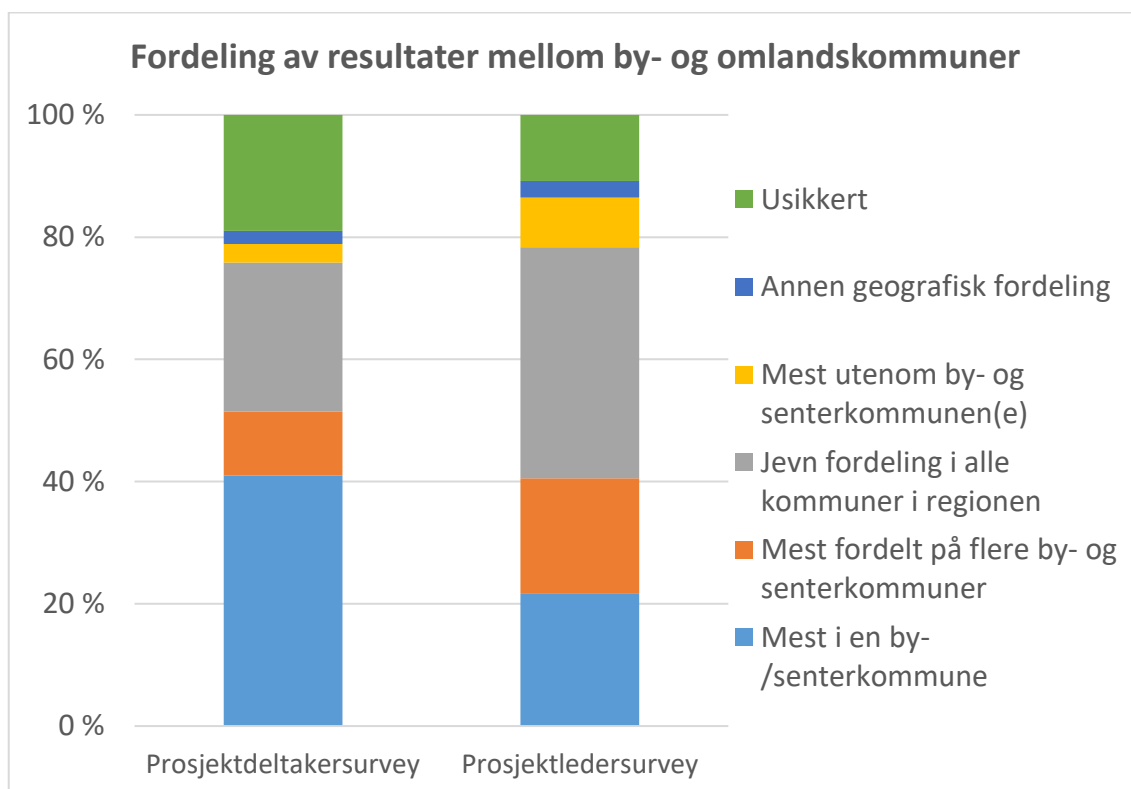
Kilde: Prosjektgruppesurvey

Figur 6-25: *Byregionprosjektets bidrag til nye arbeidsplasser og virksomheter i offentlig sektor.*

6.10 Fordeling av resultatene innad i byregionene

By- og omlandsproblematikk er et viktig tema i byregionprogrammet. Er det slik at byregionprogrammet først og fremst er til gunst for bykommunene eller er det slik at det også er til gunst for det som kan sies å være omlandskommunene?

Prosjektlederne og prosjektgruppene fikk begge følgende spørsmål i surveyene etter at de hadde svart på spørsmål om resultater: «Hvordan antar du resultatene vil være fordelt i regionen? Diagrammet under viser prosjektgruppenes og prosjektledernes antagelser om hvordan resultatene fra byregionprosjektene fordeler seg.



Figur 6-26: Fordeling av resultater mellom by- og omlandskommuner

Diagrammet viser at prosjektgruppene (prosjektdeltakersurvey) har nokså forskjellig oppfatning fra prosjektlederne om hvordan resultatene vil fordele seg. Om lag 40% av prosjektgruppene antar at resultatene kommer mest i en by/senterkommune, 10% fordelt på flere by- og senterkommuner, om lag 25% jevnt fordelt på alle kommunene. Om lag 20 % er usikker.

Ser en prosjektlederne i alle byregionene under ett er det i underkant av 40% som antar at resultatene blir jamt fordelt, mens det er 40% som antar at resultatene kommer mest i en by/senterkommune / mest fordelt på flere by- og senterkommuner.

6.11 Oppsummering

Programmet har en variert prosjektportefølje som har gitt resultater på mange ulike områder. Byregionprosjektene har først og fremst bidratt innenfor de direkte tiltaks- og resultatområdene³⁴, mens bidragene fra prosjektene innenfor de indirekte resultatområdene³⁵ er mer beskjedne. Dette betyr at det i regi av byregionprosjektene har blitt iverksatt mange ulike tilretteleggingstiltak for næringsutvikling, mens de i liten andel har oppnådd resultater i form av nye virksomheter eller arbeidsplasser. Dette er som forventet innenfor et kortvarig prosjekt der kommunal administrasjon er den primære målgruppen.

De aller fleste prosjektene har bidratt til å styrke deler av byregionenes *myke infrastruktur* som vil kunne være av betydning for evne til samordnet tilrettelegging, næringsutvikling og økonomisk vekst på sikt. I styrkingen av den myke infrastrukturen inngår flere og bedre møteplasser og informasjons- og kunnskapsnettverk mellom aktørene i regionen, bedre samhandling mellom by- og omlandskommunene, en sterkere delingskultur, mer samarbeids- og utviklingsorienterte kommuner, bedre tillit mellom aktørene og økt kommunal evne og vilje til samarbeid om strategisk nærings- og samfunnsutvikling på byregionalt nivå. Hele ¾ av prosjektlederne mener at møteplassene og nettverkene vil bli opprettholdt etter prosjektslutt. Videre har 2/3 av de deltakende byregioner inngått *forpliktende avtaler om framtidig samarbeid* enten i form av konkrete samarbeidsprosjekt eller ved vedtatte felles utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner mellom kommunene.

I 2/3-del av prosjektene har man bidratt til å utvikle og profesjonalisere næringsutviklingsapparatet hos kommunene. I mange av prosjektene har man ellers arbeidet med å styrke deler av innovasjonssystemet gjennom tettere og bedre samarbeid mellom kunnskapsinstitusjoner og næringsliv, utviklingen av innovasjonssentra og tilpasset utdanningstilbud. Om lag 30% av byregionene melder om resultater i form av tilpasset utdanningstilbud til regionens nærings- og arbeidsliv.

I om lag 60% av byregionene har prosjektet bidratt til *bedre profilering* av byregionen og ifølge prosjektlederne bidratt til utvikling av en sterkere byregional identitet. I mange av prosjektene henger dette sammen med *stedsutviklings- og attraktivitetstiltak*. Om lag halvparten av byregionprosjektene melder at de har oppnådd resultater innen denne kategorien.

Fysisk (eksempelvis veger, nærings-arealer og -lokaler) og teknisk infrastruktur inngår ofte som en viktig del av kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling. Om lag 20% av byregionprosjektene melder om resultater innen denne kategorien.

34 Disse omfatter: (1) møteplasser og nettverk, (2) felles strategier, planer og forpliktende avtale, nye formaliserte samarbeidsprosjekt, (3) forbedret næringsutviklingsapparat og tilrettelegging for næringsutvikling, (4) profilering, (5) stedsutvikling og attraktivitet, (6) infrastrukturutvikling og (7) utdanningstilbud.

35 Disse omfatter (7) kompetanse og arbeidskraft, (8) bedriftsutvikling og (9) utvikling i offentlig sektor

¼ av byregionprosjektene melder at de har bidratt til *bedriftsutvikling* i byregionen i form av nye bedrifter, flere arbeidsplasser eller økt konkurranseevne i etablerte bedrifter. Dette er det imidlertid få konkrete eksempler på. Det er enda flere som har eksempler på hvilke tiltak byregionprosjektene har gjennomført for å bidra dette. Dette dreier seg blant annet om etablering av formaliserte bedriftsnettverk eller klyngesamarbeid. Det er imidlertid få konkrete eksempler på nye bedrifter eller flere arbeidsplasser i eksisterende virksomheter.

Samlet sett viser gjennomgangen over at om lag ¾ av byregionene har fått styrket sin felles næringsutviklingskapasitet på flere ulike områder og at i 2/3 av byregionene videreføres samarbeidet mellom kommunene og da med et bedre næringsutviklingsapparat.

7. Faktorer som har fremmet og hemmet resultatoppnåelse

Hovedproblemstillingen i dette kapitlet dreier seg om det er særskilte faktorer som har fremmet eller hemmet oppnåelse av resultater i byregionprosjektene. Til tross for at både byregionene og prosjektene er forskjellige er det også en rekke fellestrekk mellom byregionprosjektene som gir mulighet for å sammenligne prosjektene.

Det er nyttet to framgangsmåter for å finne fram til hvilke forhold som fremmer og hemmer resultatoppnåelse i byregionprosjektene. I prosjektledersurveyen er det listet en rekke forhold som tentativt kan fremme og hemme resultat oppnåelse samt at det er muligheter for tekstlige svar om andre forhold som har fremmet eller hemmet resultatoppnåelse. I tillegg fikk vi også gjennom case-studiene innblikk i forhold som fremmet og hemmet resultatoppnåelse. Den andre framgangsmåten er basert på en QCA-analyseteknikk (qualitative comparative analysis). Denne analyseteknikken gir mulighet for å undersøke samvariasjon mellom uavhengige variabler (sosioøkonomiske kjennetegn ved byregionene og prosjektkontekstuelle forhold) og avhengige variabler (resultater).

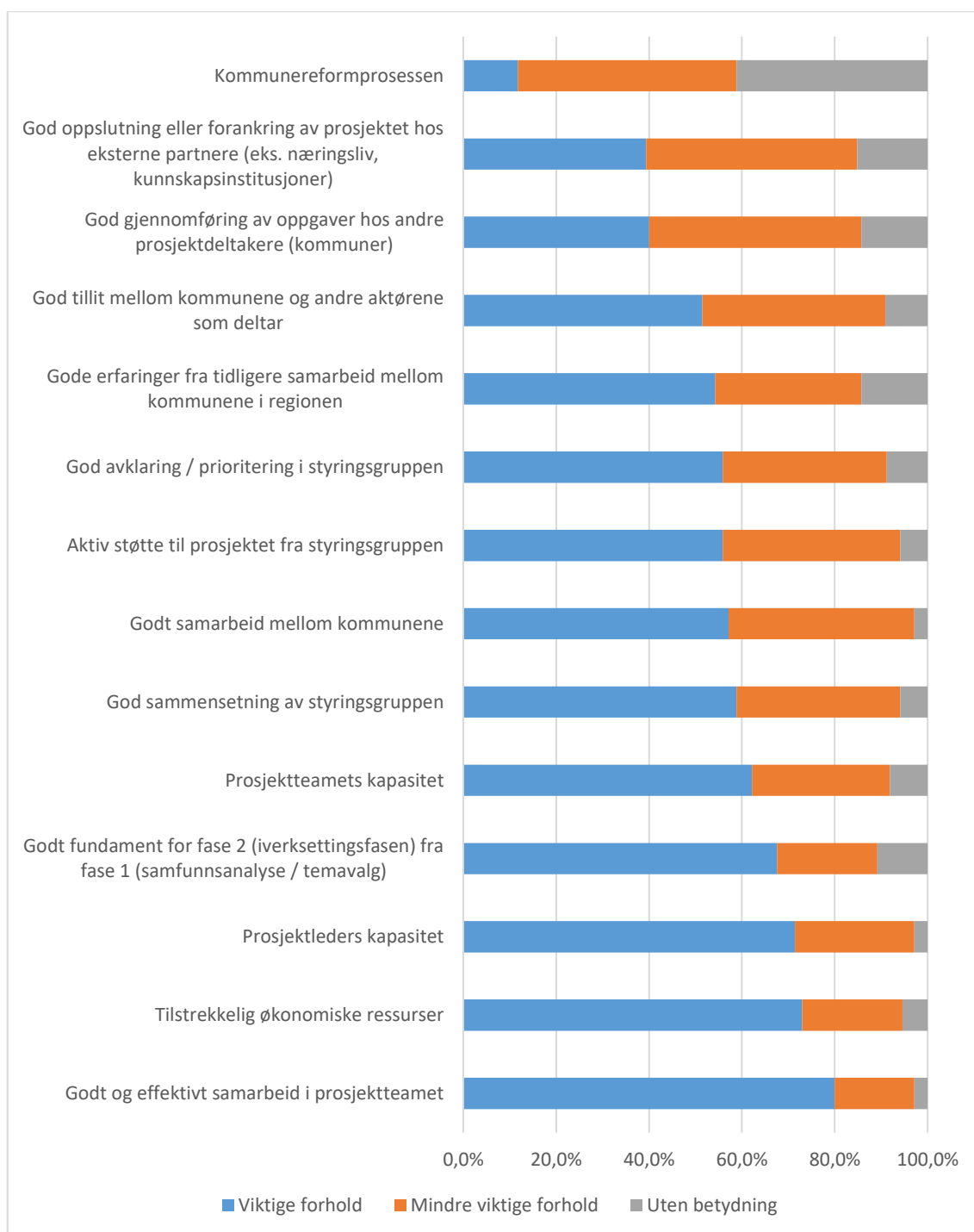
7.1 Hvilke forhold har FREMMET resultatoppnåelse?

Surveyresultatene viser at det er flere faktorer som har bidratt til å fremme god resultatoppnåelse.

Oversikten i diagrammet under viser at de fem forholdene som har vært viktigst for et flertall av byregionene dreier seg om *prosjektinterne forhold*. Dette gjelder økonomiske ressurser, prosjektleders kapasitet, prosjektteamets kapasitet, internt samarbeid og fundamentet som ble lagt i fase 1. Det at 2/3 av prosjektlederne krysser av for et godt fundament (samfunnsanalysen) tyder på at kravet om slike foranalyser har vært et riktig grep i programmet. I prosjektledersurveyen trekker flere av prosjektlederne ellers frem betydningen av et godt prosjektopplegg med fordeling av arbeidsoppgaver og tydelig framdriftsplan i oppstarten av prosjektet i programmets fase2.

Diagrammet viser også at ulike forhold knyttet til *styringsgruppen* har betydning for over halvparten av byregionene. Det dreier seg om styringsgruppesammensetningen, støtten fra styringsgruppen og styringsgruppens arbeid med avklaringer og prioriteringer.

Gode samarbeidsforhold mellom kommunene samt gode erfaringer fra tidligere samarbeid, trekkes også fram som vesentlig for resultatoppnåelse.



Kilde: Prosjektledersurveyen 2018

Figur 7-1: *Hvilke forhold har fremmet resultatoppnåelse?*

Det er også verd å merke seg at god tillit mellom kommunene og andre aktører som deltar har fremmet bedre resultatoppnåelse i omlag halvparten av prosjektene. Flere av prosjektlederne nevner i tekstbesvarelsene i surveyen at økt tillit mellom kommunene som et viktig forhold som forenkler samarbeidet og bidrar til resultater. Intervjuer i flere case-studier tyder også på dette. Utvikling av tillit og forståelse mellom kommunene i regionen tar tid og byregionprosjektet har nettopp gitt mulighet til det.

7.2 Hvilke forhold har HEMMET resultatoppnåelse?

Nesten 2/3 av prosjektlederne mener at kommunereformprosessen har hemmet resultatoppnåelse i prosjektet (se figur 7-2). Dette framstår som den viktigste hemmende enkeltfaktoren for resultatoppnåelse i programmet. Dette er ikke veldig overraskende i og med at byregionprosjektene må oppnåelse i stor grad var avhengig av godt samarbeid og stor tillit mellom selvstendige kommuner mens kommunereformen kom inn og tok mye oppmerksomhet og ressurser i kommunene om vurderinger rundt sammenslåinger. Flere steder bidro dette til å svekke klimaet for samarbeid for en periode. Flere av prosjektlederne har beskrevet dette mer utførlig. Under står eksempler på noen av uttalelsene:

- «Kommunereformen overskygget alt, tok all oppmerksomhet, og umuliggjorde framdrift i en del prosesser.»
- «Kommunereformen har i stor grad hemmet det planlagte arbeidet i prosjektet, og gjort prosjektet mindre omfattende og fokusert enn planlagt.»
- «Kommunereformen førte til sterk skepsis for samarbeid, siden man mistenkte at gode resultater kunne føre til argumenter for å slå sammen kommunene. Dette har hemmet arbeidet og samarbeidsklima/viljen betydelig!»
- «Kommunesammenslåing vanskeliggjorde samarbeidsklima.»
- «Koblingen til kommunereformen (som vi valgte å gjøre) har både vært en fordel og en ulempe. I perioder med store politiske motsetninger mellom ledelsen i de deltakende kommunene har det også hemmet byregionsprosjektet.»

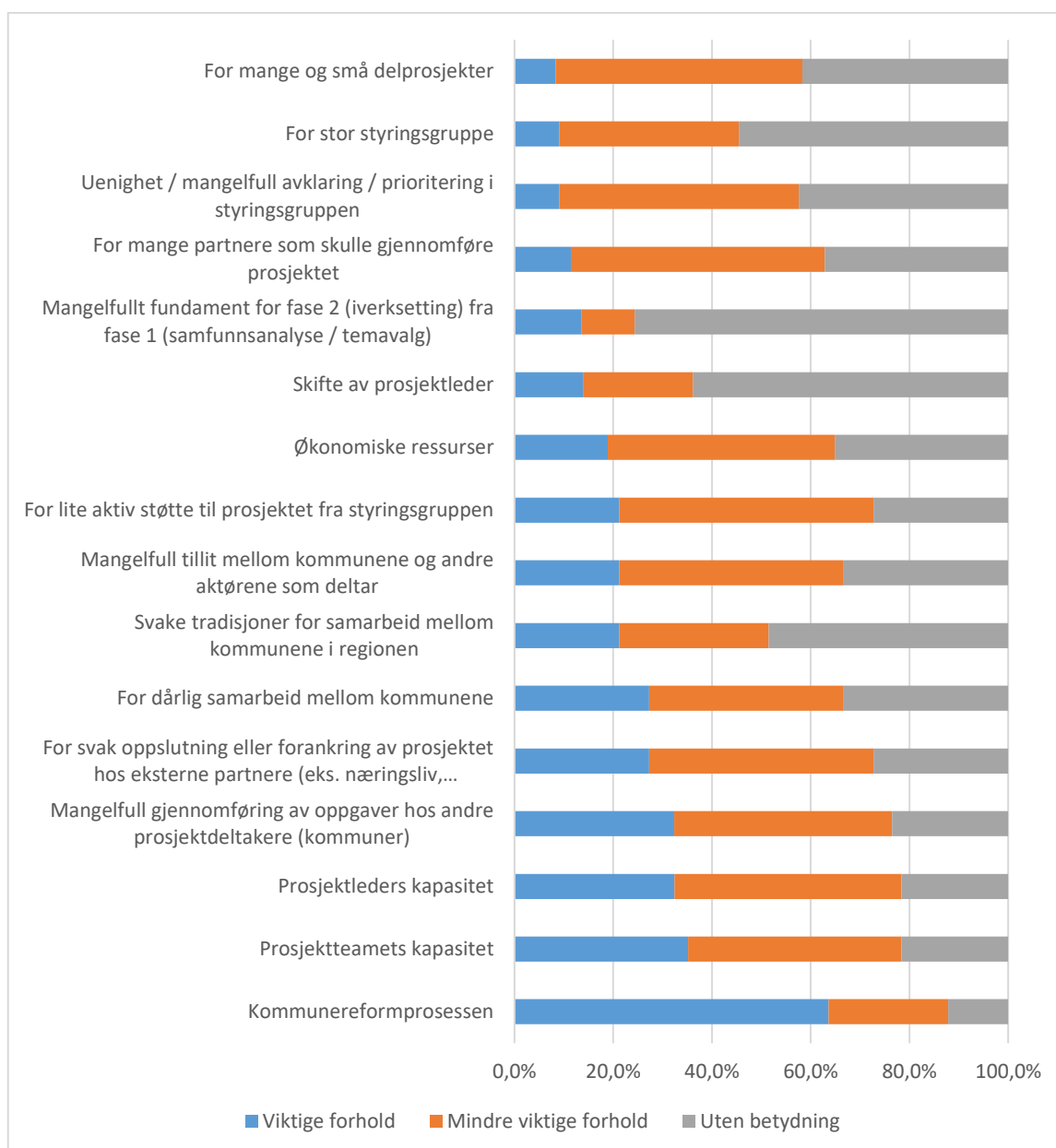
Når det gjelder andre faktorer som har hemmet resultatoppnåelse har dette bare berørt under 1/3 av prosjektene. Her har både prosjektteamets og prosjektleders kapasitet har bidratt til å hemme resultatoppnåelse i om lag 33% av prosjektene (13), mens skifte av prosjektleder har bidratt til å hemme resultatoppnåelse i om lag 15% av prosjektene (5)³⁶. Flere prosjektledere har i tekst utdypet utfordringene med skifte av prosjektledere. Dette knyttes blant annet til problemer med manglende kontinuitet mellom fase 1 og fase 2, og ellers mye ekstratid man har måttet bruke i tilsettingsprosesser og at relasjoner må opparbeides på nytt. I flere av case-studiene kom også utfordringene med skifte av prosjektleder trukket fram. I og med at det har vært skifte av prosjektledere i nesten 40 % av prosjektene (15) kan vi ikke de bort i fra at det har hemmet resultatene i noe større grad enn det som framgår av surveysvarene som er gjengitt i figur 7.2.

Dårlig samarbeid eller svake tradisjoner for samarbeid *mellom kommunene* i prosjektet har hemmet resultatene i mellom 30% (9) og 20% (7) av prosjektene. Dette kommer til uttrykk i avkryssingene av «Mangelfull gjennomføring av oppgaver hos andre prosjektdeltakere (kommuner)», «For dårlig samarbeid mellom kommunene» og «Svake tradisjoner for samarbeid mellom kommunene».

³⁶ Her må en imidlertid ta med i betraktning av det er den siste prosjektlederen som har svart og det kan være utfordrende å svare på dette spørsmålet.

Samarbeidsforholdet mellom *kommunene og andre aktører* har også hemmet resultatoppnåelse i mellom 20% og 30% av kommunene, noe som kommer til uttrykk i avkryssingene under «Mangelfull tillit mellom kommunene og andre aktører som deltar» og «For svak oppslutning eller forankring av prosjektet hos eksterne partnere (eksempelvis næringsliv og kunnskapsinstitusjoner).

Det er flere andre forhold som i noe grad har hemmet resultatoppnåelse i flere av prosjektene, eksempelvis «Økonomiske ressurser» og «For lite aktiv støtte til prosjektet fra styringsgruppen».



Kilde: Prosjektledersurvey 2018

Figur 7-2: *Hvilke forhold har hemmet bedre resultatoppnåelse?*

Samlet sett er kommunereformprosessen den enkeltfaktor som har hemmet resultatoppnåelse for flest byregionprosjekter, mens en rekke andre forhold som kapasitet,

stabilitet av prosjektledelse, samarbeid mellom kommunene og mellom kommunene og andre aktører bidrar til å hemme resultatoppnåelse for om lag 1/3 av byregion-prosjektene.

7.3 Samvariasjonsanalyse av faktorer som fremmer og hemmer resultat

Mens de to foregående delkapitlene baserer seg på svar fra prosjektlederne i survey og i case-studiene om hvilke forhold som fremmer og hemmer resultater av byregion-prosjektene, baseres dette delkapitlet seg på en analyse av samvariasjon mellom uavhengige variabler (prosjekt-kontekstuelle faktorer) og avhengige variabler (resultater). I vedlegg 2 OCA-analyse følger en kort modellbeskrivelse, deretter utledes analysen gradvis. Under redegjøres det kort for prosjekt-kontekstuelle uavhengige variable, avhengige resultatvariable og analysens hovedresultater.

Prosjekt-kontekstuelle uavhengige variabler (egenskaper/kjennetegn)

Det er flere uavhengige variabler (egenskaper ved prosjektene) som kan tenkes å ha betydning for resultatene av byregionprosjektene. Det måtte derfor gjøres en vurdering om hvilke av disse variablene som har størst forklaringskraft. Deretter måtte det undersøkes om det var nok variasjon mellom byregion-prosjektene og at valgte faktorer ikke prøver å forklare samme egenskap.

De prosjekt-kontekstuelle variablene som ikke er valgt ut er: *antall deltakende kommuner, styringsgruppens størrelse, politisk eller administrativ styringsgruppe, prosjektets budsjett og prosjektets tematiske innretting*. Vi vurderte også flere sosioøkonomiske variable (ulike vekst- og størrelsesindikatorer m.m.)

Vi har undersøkt betydningen av fire faktorer for de ulike resultatene, hvor det innledningsvis er gjennomført robustsjekker. Disse er:

- *Samarbeidstradisjon mellom kommunene:* Det antas at byregionprosjekter der kommunene har samarbeidet før, vil ha et bedre utgangspunkt for å oppnå resultater enn de kommunene som er i et nytt samarbeid. Her gis byregionprosjektene score mellom 0 og 1 avhengig av hvordan prosjektleder har besvart 4 ulike spørsmål relatert til samarbeid.
- *Prosjektet del av et større prosjekt i byregionen:* Det antas at byregionprosjektet vil oppnå større resultater dersom de inngår i et allerede eksisterende prosjekt i byregionen. Dette fordi det antas at prosjektet da har et fundament å bygge på. Her gis byregionprosjektene score mellom 0 og 1 avhengig av hvordan prosjektledere har svart her.
- *Prosjektleders tilknytning, plassering, posisjon og samarbeidserfaring:* Det antas at det vil være fordelaktig at prosjektleder er ansatt hos en av kommunene fordi da er det tettere kontakt med politisk og administrativt og det kan lettere kobles til kommunal virksomhet eksempelvis ved videreføring. Her gis byregionprosjektene score mellom 0 og 1 avhengig av hvordan prosjektledere har svart på spørsmål om ansettelsesforhold og samarbeidserfaring.

Styringsgruppens og kommuneledelsens funksjon: Støtte fra styringsgruppe, politisk og administrativ ledelse i kommunene antas å bidra positivt til resultat. Spørsmål som danner grunnlag for score her gjelder styringsgruppens og kommuneledelsens funksjon som er gjennomgått i kapittel 5.4

Resultat (avhengige) variabler

Vi analyserer disse uavhengige variablenes betydning for 3 grupper av resultater som ble gjennomgått i kapittel 6. Når vi ikke analyserer faktorenes betydning for samtlige kategorier av resultater henger dette sammen med at det var liten variasjon mellom byregionprosjektene for enkelte resultatvariabler (nesten alle oppnådde resultater på henholdsvis møteplasser/kunnskapsnettverk og på forbedring av næringsutviklingsapparatet). Resultatgrupper:

- *Videreført samarbeid:* Prosjektet har bidratt til nye samarbeidsprosjekter og vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner. Dette er en variabel som er satt sammen av (a) Nye samarbeidsprosjekter og (b) Vedtatte felles utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner. Et resultat her kan også være *Fravær av videreført samarbeid* (~*Videreført samarbeid*).
- *Økt kompetanse:* Prosjektet har gitt resultater når det gjelder å kunne øke kompetansen til arbeidsstyrken. Resultatene her er omtalt i kapittel 6.7. Dette er en variabel som er satt sammen av flere former for økt kompetanse, hvor alle vektlegges likt (a) Samarbeid mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner, (b) Tilpasset utdanningstilbud til regionens arbeids- og næringsliv og (c) Bedre tilgang på relevant og kompetent arbeidskraft. Et resultat her kan også være *Fravær av økt kompetanse* (~*Kompetanse*).
- *Økonomisk virkning:* En del av prosjektene har gitt resultater når det gjelder å få investeringer, nye arbeidsplasser eller virksomheter til byregionen. Resultatene her er omtalt i kapittel 6.8 og 6.9. Dette er en variabel som er satt sammen av flere former for økonomiske virkninger, hvor alle vektlegges likt (a) *Akkvisisjon* i regionen (b) *Bedriftsutvikling* i regionen og (c) *Nye arbeidsplasser og virksomheter i offentlig sektor i regionen*. Et resultat her kan også være *Fravær av økonomisk virkning* (~*Økonomisk virkning*).

Oppsummering av analysen³⁷

En QCA mellom 4 ulike faktorer og 3 sammensatte og ulike resultat kategorier gir en kompleks fortelling om hvilke faktorer som fremmer og hemmer resultater av byregionprosjektene, hvor hovedkonklusjonen, som ofte i samfunnsvitenskapen, må være at: Det kommer an på. Spørsmålet om hvorvidt enkeltfaktorer bidrar til å fremme eller

³⁷ Hele analysen er gjengitt i vedlegg 2 QCA-analyse

hemme resultater kommer i stor grad an på hvilken type resultater det er snakk om, samt hvilke andre egenskaper prosjektet har. Tabellen bidrar til å systematisere bildet knyttet til den første av disse dimensjonene. Tabellen viser effekten av bakgrunnsvariablene på hver enkelt type av resultater basert på en kombinasjon av funnene i QCA. Positivt” betyr at analysen peker i retning av at faktoren bidrar til å fremme resultater, mens ”negativt” betyr at faktoren bidrar til å hemme resultater. ”Nøytralt” betyr at faktoren ikke har noen betydning for resultatet, eller at det ikke er mulig å trekke entydige konklusjoner basert på kombinasjonen av QCA.

Tabell 7-1: Faktorenes påvirkning av resultat

	Videreført samarbeid	Økt kompetanse	Økonomisk virkninger
Prosjektet er del av et større prosjekt i byregionen	Positivt	Nøytralt	Negativ
Prosjektet er ikke del av et større prosjekt i byregionen	Negativ	Nøytralt	Nøytralt
Høy samarbeidstradisjon mellom kommunene	Positivt	Nøytralt	Nøytralt
Lav samarbeidstradisjon mellom kommunene	Negativ	Nøytralt	Nøytralt
Prosjektleders tilknytning, plassering, posisjon og samarbeidserfaring er høy	Nøytralt	Nøytralt	Negativ
Prosjektleders tilknytning, plassering, posisjon og samarbeidserfaring er lav	Nøytralt	Nøytralt	Nøytralt
Styringsgruppe og kommunes rolle er høy	Positivt	Negativ	Nøytralt
Styringsgruppe og kommunes rolle er lav	Negativ	Nøytralt	Nøytralt

Vi ser at dersom byregion-prosjektet er del av et større prosjekt i byregionen med tilsvarende tematikk, bidrar dette positivt til videreført samarbeid i regionen i form av nye samarbeidsprosjekter og vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner. Dersom et prosjekt ikke er en del av et større prosjekt i regionen bidrar dette negativt på videreført samarbeid. Derfor kan vi si at prosjektet kobling til andre prosjektet i byregionen er viktig for å fremme videreført samarbeid.

Prosjekter som er den del av et større prosjekt eller er ikke en del av et større prosjekt, har ingen effekt på økt kompetanse. Prosjekter som er del av et større prosjekt har negativ effekt på økonomiske virkninger. Vel å merke, et prosjekt som *ikke* er en del av et større prosjekt i en byregion, påvirker økonomiske virkninger nøytralt og derfor kan vi ikke dra noen direkte konklusjoner av at prosjektets del av et større prosjekt og dens påvirkning på økonomiske virkninger. Oppsummert kan vi si at dersom prosjektet er en del av et større prosjekt i byregionen har dette ikke bidratt til å fremme økonomisk virkninger slik de er målt her.

I byregionen der det er høy samarbeidstradisjon mellom kommunene involvert i prosjektet, virker positivt på videreført samarbeid, men har nøytral effekt på kompetanse og økonomiske virkninger. Et lavt nivå på samarbeidstradisjon mellom kommunene hemmer videreføring av samarbeid. Derfor er en høy samarbeidstradisjon mellom kommunene viktig for å gi et resultat av videreført samarbeid.

Dersom prosjektleders tilknytting, plassering, posisjon og samarbeidserfaring er høy, har dette ingen påvirkning på videreført samarbeid eller kompetanse og virker mer hemmende på økonomisk virkninger. På samme måte her, dersom prosjektleders tilknytting, plassering, posisjon og samarbeidserfaring lav, påvirker dette økonomisk virkning nøytralt. Vi kan dermed ikke konkludere med at prosjektleders tilknytning etc. har kun en negativ effekt, men vi ser at det ikke nødvendigvis trenger å være av det høyeste nivået for å gi resultater.

Styringsgruppens og kommuneledelsens funksjon virker positivt på videreført samarbeid, men det har negativ virkning på kompetanse utvikling i regionen. Styringsgruppens og kommuneledelsens funksjon har nøytral effekt på økonomiske virkninger i regionen. Oppsummert, en høy og sentral rolle blant styringsgruppe og kommuneledelse virker positivt for videreført samarbeid, og et fravær eller at lavt nivå fra styringsgruppe og kommuneledelse virker negativt på resultatet av videreført samarbeid.

7.4 Oppsummerende betraktninger

Både prosjektledersurveyen og analysen av faktorer som fremmer og hemmer resultater gir relevant informasjon. Prosjektledersurveyen gir en oversikt over hvor mange prosjektledere som mener at ett gitt forhold har hemmet eller fremmet resultatoppnåelse. Analysen viser i hvilken grad det er systematisk sammenheng mellom prosjektkontekstuelle forhold og resultatoppnåelse.

Prosjektledersurveyen viser at kommunereformprosessen var det enkeltforhold som helt klart har hemmet flest byregionprosjekter. Øvrige forhold som har hemmet byregionprosjektene er kapasitet til prosjektleder og prosjektteam, manglende eller dårlig samarbeid mellom kommunene, samt samarbeidsforholdet mellom kommunene og andre aktører.

Det er mange forhold som har fremmet resultatoppnåelse. De viktigste forholdene for flest av byregionene dreier seg om «prosjektinterne forhold som internt samarbeid, økonomiske ressurser, prosjektleders kapasitet, samfunnsanalysen og prosjektteamets kapasitet. Det at 2/3 av prosjektlederne krysser av for samfunnsanalysen tyder på at dette har vært et riktig grep i byregionprogrammet. Over halvparten av prosjektlederne mener også at støtten fra styringsgruppen og dens arbeid med avklaringer og prioriteringer har fremmet resultatoppnåelse.

Samvariasjonsanalysen (QCA) av sammenhengen mellom prosjektkontekstuelle forhold og resultater viser at (a) en god samarbeidstradisjon mellom kommunene, (b) det at byregionprosjektet er en del av et større prosjekt i byregionen, og (c) at styringsgruppen

og kommuneledelsen har støttet opp under byregionprosjektet, øker *sannsynligheten for at samarbeidet mellom kommunene også videreføres* etter at byregionprosjektets slutt. Sannsynligheten for videreført samarbeid svekkes dersom a), b) og c) ikke er til stede.

QCA-analysen viser at det er få prosjektkontekstuelle forhold som systematisk påvirker positivt eller negativt resultater i form av *økt kompetanse* slik det er målt her.

Når det gjelder resultater i form av økonomiske virkninger viser QCA-analysen at det at prosjektet er en del av et større prosjekt i byregionen virker negativt og likeså dersom prosjektleder har vært/er kommunalt ansatt og har hatt ledende stillinger i kommunen.

8. Regionaløkonomisk vekst på lang sikt

Vurderingen av utviklingsprosjektenes sannsynlige effekter for regionaløkonomisk vekst og vekstevne på lengre sikt gjennomføres ved å sammenholde (1) forskningsbasert kunnskap om regionaløkonomisk vekst og kommunale aktørers handlingsmuligheter (kfr. kapittel 4), (2) ByR-prosjektenes resultater per mars 2018 (kfr. kapittel 6) samt (3) prosjektlederens og prosjektdeltakernes egne vurdering av sannsynlige effekter fram mot 2023. Kapitlet er strukturert i tråd med denne tredelingen og avsluttes med en sammenfattende vurdering og drøfting av det man kan si om sannsynlige effekter på sikt. Regionaløkonomisk vekst på lang sikt er avhengig av mange og komplekse årsaks-virknings-sammenhenger som kommunene i begrenset grad har kontroll på. Det sier da seg selv at vurderingene av sannsynlige effekter for regionaløkonomisk vekst på lang sikt vil være beheftet med betydelig usikkerhet.

Begrepspresisering

De sannsynlige effektene som skal vurderes, tar utgangspunkt i programmets mål om å bidra til å styrke «*byregionenes økonomiske vekstkraft på lengre sikt*». I evalueringen har vi operasjonalisert dette til følgende to effektområder fram mot 2023 (dvs. fem år etter programslutt):

- direkte økonomiske veksteffekter: dvs. utviklings-prosjektenes ekstrabidrag og sannsynlige effekter på sikt for direkte vekst og/eller robuste utvikling i verdiskaping og/eller produktiviteten og/eller sysselsetting i regionen,
- indirekte økonomiske veksteffekter, dvs. utviklings-prosjektenes ekstrabidrag og sannsynlige effekter for institusjonell kapabilitet som understøtter og stimulerer næringsinnovasjon og økonomisk vekstevne i regionen.

8.1 Forskningsbasert kunnskap om regionaløkonomisk vekst og kommuners muligheter til å påvirke

Regionaløkonomisk vekst i form av økt verdiskaping og/eller sysselsetting i privat sektor påvirkes av mange forhold. Med utgangspunkt i faglitteratur (kfr. kapittel 4) kan man på et generelt grunnlag si at *offentlige og private aktører i en byregion* kan bidra til å styrke *grunnlaget for økonomisk vekst* gjennom tiltak som fører til:

1. bedre lokaliseringsbetingelser for næringsdrift
2. bedre infrastruktur, arbeidsmarkedsintegrasjon og regionforstørring
3. kompetanseutvikling og utdanning tilpasset behov i regionalt næringsliv
4. økt kunnskapsflyt mellom bedrifter, bedrifter og kunnskapsmiljø
5. økt innovasjonsaktivitet og entreprenørskap i etablerte og nye bedrifter
6. bedre koordinert og effektivt utviklingsarbeid og virkemiddelapparat
7. styrket attraktivitet for bedrifter, bosatte og besøkende

Utvikling på disse områdene vil på litt ulike måter kunne styrke byregioners produktivitet, sysselsetting og verdiskaping. Alle tiltaksområdene har relevans i forhold til ByR-programmets hovedfokus på endogen vekstkraft og samhandling by og omland.

Det siste tiltaksfeltet (7) som går på å gjøre regionen mer attraktiv for etablerte bedrifter, yrkesaktive og bosatte, vil implisitt delvis følge av enkelte av de øvrige tiltakene. Men attraktivitetsstrategier kan være mye annet, fra lokal stedsutvikling til eksterne strategier i form av profilering, rekruttering, interessehevding og lobbyisme for å tiltrekke seg ressurser utenfra. For enkelte små byregioner, som i realiteten hele tiden konkurrerer med storbyene om folk og arbeidskraft, kan slike eksterne rekrutteringsstrategier for eksempel blant studenter, ha stor relevans. Bedre synliggjøring utad av regioners attraktive kvaliteter for næringsdrivende, besøkende og bosatte har også relevans. For større byregioner kan slike strategier på internasjonalt nivå også ha relevans. Men ByR-programmets hovedperspektiv, slik det omtales i programtekstene, har et sterkere fokus på tiltak for å styrke byregionenes indre vekstgrunnlag gjennom bedre samhandling om tilrettelegging for næringsutvikling.

Tiltaksfeltene som er listet over er geografi- og næringsnøytrale i utgangspunktet. Men det konkrete utvalget og sammensetningen av tiltak vil måtte tilpasses regional kontekst om det skal være effektivt. Det finnes ingen «one size fits all» her. Derfor vil tiltakspakkene måtte variere i sammensetning, bredde og dybde, betinget av konkrete regionale fortrinn, muligheter og prioriteringer. Når det gjelder tiltakenes grad av næringsnøytralitet og -selektivitet vil dette også måtte vurderes betinget av konkrete regioners næringssammensetning. Faglitteraturen er imidlertid relativt entydig på at dersom man skal stimulere næringsvekst med større positive økonomiske eller kunnskapsmessige ringvirkninger i en region, bør søkelyset særlig rettes mot framtidsrettede «basisnæringer», «regionale næringer» og «relaterte næringer» som kan bygge opp under hverandre. Noe mindre fokus bør da legges på lokalt orienterte tjenestenæringer, selv om disse også kan ha relevans men da for bostedsattraktivitet i små byregioner.

Funksjonelle byregioner der by og omland er integrert i felles bo-, arbeids- og servicemarkeder utvikles spontant over tid som et resultat av svært mange enkeltaktørers atferd og tilpasninger. Slik sett henger veksten av arbeidsplasser, bosteder og tjenestetilbud i by og omland nøye sammen. Utover dette er det imidlertid begrenset oppdatert faglig dokumentasjon om forholdet mellom by og omland i byregioner, tærende og nærende effekter samt mulige gevinster av ulike typer samhandling mellom dem. Enkelte nyere utredninger gir ikke støtte for at byene generelt fungerer som motorer for økonomisk vekst også i omlandet og hele byregionen. At bestemte former for samhandling mellom by og omland kan skape større felles utviklingsstyrke til nytte for begge parter og regionen som helhet, kan det imidlertid argumenteres for med basis i teorilitteratur.

I en kunnskapsbasert blandingsøkonomi vil samhandlingen mellom offentlig og private aktører, og mellom ulike politisk-administrative styringsnivåer, påvirke viktige betingelser for næringsutvikling og økonomisk vekst på regionalt nivå. Behovet for koordinering og samhandling forsterkes i et land med tre forvaltningsnivåer i et land med mange by- og tettstedsregioner spredt lokaliserte i et geografisk ganske stort land. Ulik offentlige aktører som kommuner, fylkeskommuner og statlige institusjoner (IN, SIVA, NFR) har viktige roller og virkemidler for regional vekst og utvikling. En hovedutfordring er at de funksjonelle byregionene i økende grad går utover den enkelte kommunegrense og framstår som institusjonelt fragmenterte regioner når det gjelder

styring, plan og virkemidler for nærings- og samfunnsutviklingen. Man kan her snakke om systemsvikt når det gjelder det institusjonelle plan- og utviklingsapparatet som skal understøtte nærings- og samfunnsutviklingen i byregionen. Dette skaper også utfordringer med å klare å utnytte regionale fortrinn og potensialer for innovasjon og bærekraftig utvikling.

I ByR-programmet legges utviklingsansvar særlig på kommunene i byregionene. Programmet oppfordrer kommunene til å ta en mer aktiv rolle og lederskap i arbeidet med strategisk nærings- og samfunnsutvikling på byregionalt nivå. For å få til et mer effektivt byregionalt utviklingsarbeid kreves dette, som igjen også forutsetter evne til å organisere et regionalt lederskap og gode samhandling mellom kommunene og andre «relevante aktører». Her er det flere utfordringer. Kommunene har viktige lovpålagte oppgaver knyttet til velferdstjenester, samfunns- og arealplanlegging. Videre har de ofte viktige førstelinjetjenester for bedriftsutvikling samt støtte (tilgang til næringsfond) til å stimulere nyetableringer, utvikling i småbedrifter og fellestiltak for næringsutvikling.

I en ofte presset økonomi kommer oppgaver knyttet til velferdstjenester og planlegging i første rekke, mens ressurser og innsats knyttet til aktivt arbeid med nærings- og samfunnsutvikling lett kommer i annen rekke i den grad man finner rom for det. Kommunenes innsats når det gjelder lokal nærings-, senter-, bolig- og stedsutvikling varierer derfor også ganske mye. Flere slike mer frivillige oppgaver og funksjoner knyttet til nærings- og samfunnsutvikling er imidlertid viktige for å styrke grunnlaget for næringsutvikling og økonomisk vekst på sikt – både i kommuner og regioner.

Ett annet forhold er at kommunene ikke rår over en del viktige nærings- og kunnskapspolitiske virkemidler som forvaltes av andre aktører (fylkeskommune, Innovasjon Norge, Norges forskningsråd). Dette er aktører som må involveres aktivt i et slikt utviklingsarbeid. Det er imidlertid utfordringer her med en stor strekk i laget blant kommuner når det gjelder kapasitet og evne til aktivt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Det gir også variert evne og vilje til å inngå forpliktende samarbeid om nærings- og samfunnsutvikling på regionalt nivå, selv om det er gode grunner for dette i forhold til mål om å styrke både lokal og regional vekstkraft på sikt. Noe av rasjonale til ByR-programmet er at det ut i fra et regionaløkonomisk vekstperspektiv kan være gode grunner for at kommunene i byregioner i større grad bør samarbeide om å bygge felles utviklings- og innovasjonskapasitet og -evne, men som kan gjøres på mange ulike måter både institusjonelt, organisatorisk og fysisk.

8.2 ByR-prosjektenes resultater i prosjektperioden

Utviklingsprosjektene oppnådde resultater ble inngående omtalt i forrige kapittel. Følgende hovedresultater ble dokumentert med basis i surveydata³⁸:

1. *Møteplasser og nettverk.* Et flertall av ByR-prosjektene oppgir resultater knyttet til møteplasser og nettverk ifølge prosjektlederne (PL-surveyen). Når det gjelder «nye og forbedrete (faglige, politisk/administrative) møteplasser mellom aktører i regionen» oppgis dette av de fleste prosjektene (35 av 37 prosjekter). Hoveddelen er disse møteplasser mellom kommunale aktører (administrasjon, plan- og nærings-etater), men for enkelte også bredere fora med politikere, næringsliv og sivilsamfunn. Når det gjelder «nye eller bedre informasjons- og kunnskapsnettverk» oppgis dette som resultat av stor andel (21 av 35 prosjekter), og dette er i de fleste tilfeller mellom offentlige aktører men i en del tilfeller også mellom offentlig og private aktører som arbeider med næringsutvikling.
2. *Samhandling og betingelser.* De fleste PLene svarer at ByR-prosjektet har gitt bedre *samhandling* mellom by- og omlandskommunene om nærings- og samfunnsutvikling (80% av PLene svarer i «stor grad» og «i noen grad»). Videre at prosjektet har bidratt til mer «*samarbeids- og utviklingsorienterte kommuner*» (90% av PLene svarer i «stor grad» og i noen grad»). Videre har ByR-prosjektet bidratt til «*økt tillit og samhandling mellom offentlige og private aktører i deltakerkommunene*» (over 80% av PLene svarer i «stor grad» eller «noen grad»), «*økt tillit mellom by/senterkommunene og omegnskommunene*» (70% av PGene svarer «helt» eller «delvis» på dette), samt en «*sterkere delings- og samarbeidskultur om samfunns- og næringsutvikling mellom kommunene i regionen*» (75 prosent av PGene svarer «helt» eller «delvis» på dette), og «*økt kommunal evne og vilje til samarbeid om strategisk nærings- og samfunnsutvikling på byregionalt nivå*» (75 prosent av PGene svarer «helt» eller «delvis» på dette).
3. *Tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap.* De fleste (70% av prosjektene) har iflg. PLene hatt tiltak knyttet til tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap. ByR-prosjektene har særlig bidratt til «*formaliserte bedriftsnettverk eller klyngesamarbeid*» (32% svarer «svært mye» eller «mye» iflg.PL), «*utvikling av innovasjonssentra og –system*» (28%) og «*samarbeid mellom kunnskapsinstitusjoner og næringsliv*» (31%). Iflg. PG-surveyen har de fleste prosjektene bidratt til «*å utvikle og profesjonalisere næringsutviklingsapparatet i kommunene*» (60% svarer «helt» eller «delvis»), og «*utvikle innovasjons-sentra eller innovasjonssystemet i byregionen*» (50%).
4. *Infrastrukturutvikling.* En femtedel (19%) av ByR-prosjektene har resultater på dette feltet. Der har ByR-prosjektets bidrag iflg. PLene vært betydelig når det gjelder «*bedre klargjøring av nærings- og boligarealer*» (28% «ja» eller «delvis» av PLene), «*felles vedtak i kommunene om prioritering av samferdselstiltak*» (18 %), «*bedret teknisk/fysisk infrastruktur for næringsutvikling og innovasjon*» (5%). En betydelig andel av PGene (30-40%) svarer er at ByR-prosjektet har vært viktig («ja» eller «delvis») for å styrke denne infrastrukturutviklingen i regionen.

38 Basert på surveydata (prosjektledere, deltakere og interessenter).

5. *Kompetanse og arbeidskraft.* Halvparten av ByR-prosjektene (50%) har iflg. PLene oppnådde resultater på feltet. Av disse har ByR-prosjektet bidrag til utvikling av «tilpasset utdannings-tilbud til regionens arbeids- og næringsliv» (20% av PLene svarer «svært mye» eller «mye»), «tettere samarbeid mellom næringsliv-utdannings-institusjoner i regionen» (32%), «bedre tilgang på relevant og kompetent arbeidskraft» (8%). Bedret arbeids- og nærings-tilpasset utdanningstilbud (60% av PG-respondentene svarer «ja» eller «delvis» på det) og bedre/nye formaliserte samarbeid mellom kunnskaps-institusjoner og næringsliv (70%).
6. *Profilering* av regionen i den hensikt å styrke tiltrekningskraft og rekruttering, bosetting og identitet har blitt gjennomført i mange prosjekter (60%, dvs. 22 av 37 prosjekter har hatt profileringstiltak) som da nok også rapporteres som «et resultat». Resultatet av selve profileringstiltaket vet man nok mindre om. Tiltakene på feltet har variert, men stort sett bestått av felles regionale kommunikasjonsstrategier (via web, radio/TV/aviser, materiell, arrangementer, omdømmeprogram etc.)
7. *Stedsutviklings- og attraktivitet.* Halvparten av prosjektene (50%) rapporterer resultater på dette feltet iflg. PL. Dette er felt kommuner og regioner ofte har tiltakene gående innenfor. Iflg. PLene har ByR-prosjektets «bidrag» knyttet til ulike attraktivitetsfelt vært slik: næringsattraktivitet (20% svarer «svært mye» og «mye»), bostedsattraktivitet (17%) og besøksattraktivitet (11%). Iflg. PGene har ByR-prosjekter «gjennomført tiltak som har bidratt til» hhv. økt nærings-attraktivitet (60% av PG-respondentene svarer «ja» eller «delvis»), besøksattraktivitet (38%) og bostedsattraktivitet (39%).
8. *Bedriftsutvikling/vekst.* En mindre andel av ByR-prosjektene har bidratt til dette i prosjektperioden (ca. 25 % av prosjektene iflg. PLene), og det vises da først og fremst til utvikling av mer konkurransedyktige/innovative bedrifter og nye formaliserte bedriftsnettverk/klyngesamarbeid. Tiltak har i liten grad bidratt til flere arbeidsplasser eller bedrifter.
9. *Offentlig sektorutvikling/vekst.* En liten andel av prosjektene har bidratt til vekst i offentlig sektor (ca. 8%) gjennom nye offentlige virksomheter, stillinger eller arbeidsplasser.
10. *Varighet utover prosjektperiode.* De fleste prosjektene (75%) har iflg. PL-surveyen ført til at det er «utviklet og/eller vedtatt forpliktende regionale utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner» om nærings- og samfunnsutvikling mellom kommunene i byregionen. Og «nye formaliserte samarbeidsprosjekter mellom kommunene som vil vare etter byregionprosjektet» er etablert i de fleste byregionene (75% av prosjektene iflg. PL). Og ifølge respondentene i PG-surveyen vil «samarbeidet mellom kommunene om nærings- og samfunns-utvikling videreføres etter prosjektslutt i 2018» (75 % av prosjektdeltakersurveyen svarer «helt» eller «delvis» på dette).

På direkte spørsmål i surveyene om ByR-prosjektets «nytte» svarer prosjektledere og –deltakere fra et flertall av prosjektene at arbeidet har:

- «gitt prosjektledere og –deltakere et bedre kunnskapsgrunnlag for å kunne drive nærings- og samfunnsutvikling i byregionene»,
- «gitt bedre samhandling mellom by- og omlandkommunene»

- «gjort kommunene bedre rustet til å håndtere regionens utfordringer ift. nærings- og samfunnsutvikling»
- «vært relevant ift. de viktigste nærings- og samfunnsutfordringer byregionen har».

Tabell 8-1: ByR-prosjektets nytte oppgitt av prosjektlederne (N=35 respondentsvar, spm.21, utvidet survey).

	Prosjektet har gitt meg et bedre kunnskapsgrunnlag til å kunne drive med nærings- og samfunnsutvikling i byregionen	Prosjektet har bidratt til bedre samhandling mellom by- og omlandskom om nærings- og samfunnsutvikling	Prosjektet har bidratt til at politikken for næringsutvikling utvikles i et samarbeid mellom kommunene i byregionen	Prosjektet har bidratt til at kommunene samlet er bedre rustet til å håndtere nærings- og samfunnsutfordringene i byregionen	Prosjektet vil bidra til næringsutvikling i byregionen også etter prosjektslutt	Prosjektet vært relevant ift de viktigste nærings- og samfunnsutfordringene byregionen har
I stor grad	29,2	22,7	22,6	19,3	21,6	46,3
I noen grad	47,9	54,2	47,6	53,3	56,1	40,4
I liten grad	18,3	17,1	24,7	22,5	17,4	10,5
Ingen grad	4,6	5,9	5,2	4,9	4,9	2,8
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabell 8-2: ByR-prosjektets nytte oppgitt av alle respondenter eksklusiv prosjektlederne (N=258 respondentsvar, spm.21, utvidet survey).

	Prosjektet har gitt meg et bedre kunnskapsgrunnlag til å kunne drive med nærings- og samfunnsutvikling i byregionen	Prosjektet har bidratt til bedre samhandling mellom by- og omlandskom om nærings- og samfunnsutvikling	Prosjektet har bidratt til at politikken for næringsutvikling utvikles i et samarbeid mellom kommunene i byregionen	Prosjektet har bidratt til at kommunene samlet er bedre rustet til å håndtere nærings- og samfunnsutfordringene i byregionen	Prosjektet vil bidra til næringsutvikling i byregionen også etter prosjektslutt	Prosjektet vært relevant ift de viktigste nærings- og samfunnsutfordringene byregionen har
I stor grad	25,4	20,5	20,5	18,4	19,8	43,0
I noen grad	49,2	54,3	47,9	51,6	55,4	42,2
I liten grad	20,3	18,6	25,9	24,6	19,4	11,6
Ingen grad	5,1	6,6	5,8	5,5	5,4	3,1
	100	100	100	100	100	100

Når vi sammenholder det som ble beskrevet i kapittel 8.1 og 8.2 om (1) forskningsbasert kunnskap om regionaløkonomisk vekst og kommunene handlingsmuligheter (8.1) , og (2) ByR-prosjektene tiltaks- og resultatområder, ser vi at det er rimelig godt samsvar. Det vil si at ByR-prosjektene har stort sett hatt en tiltaksinnretning med betydelig relevans for å styrke grunnlaget for regionaløkonomisk vekst på lengre sikt.

Men hva når det gjelder resultatene fra ByR-prosjektene, hva sier de oss om sannsynlige effekter for regionaløkonomisk vekst og vekstevne fram mot 2023?

De fleste ByR-prosjektene har arbeidet med og/eller iverksatt deler av *byregionale næringsutviklingsplaner (ca.70 prosent)*, etablert nye eller forbedrete *møteplasser (95%)* og nye eller forbedrede formaliserte *informasjons- og kunnskapsnettverk (58%)*. Det fleste møteplassene og nettverkene som er utviklet har vært mellom kommunale aktører i by- og omlandskommunene (plan- og næringsansvarlige, ordfører, rådmenn), men i enkelte tilfeller også andre (næringsliv, kunnskapsinstitusjoner, sivilsamfunn). De fleste prosjektene oppgir videre resultater i form av styrket *samhandling og tillitt (70-90% av prosjektene)* mellom aktørene i deltakende kommuner. I følge flertallet av prosjektlederne (75%) vil også prosjektet ha betydningen etter prosjektslutt gjennom at det er «utviklet og/eller vedtatt forpliktende regionale utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner» om nærings- og samfunnsutvikling mellom kommunene i byregionen. Denne typen resultater sannsynliggjør bedre strategisk næringsplanlegging og tilrettelegging for næringsutvikling på byregionalt nivå, og mellom by- og omlandskommuner, fram mot 2023. Uttellingen vil påvirkes mye av kommunenes oppfølging og videreutvikling av grunnlaget og avtalene som er inngått. Effekter for regionaløkonomisk vekst av dette vil komme på lang sikt og mest antakelig etter 2023.

Videre viser flertallet av prosjektlederne (50-70 %) til resultater knyttet til innovasjonsnettverk- og system-utvikling i en eller annen forstand. Det vises her oftest til resultater knyttet til bedre regiontilpasset utdanningstilbud og tettere samarbeid mellom utdanningsinstitusjon og næringsliv regionalt, men også til noen resultater i form av nye bedriftsnettverk og mer formaliserte klyngesamarbeid, styrket innovasjonsinfrastruktur (nye innovasjonssentra, utviklet fellesstrategi og samarbeidsavtale mellom flere innovasjonssentra/næringshager i regionen etc.). På flere av disse feltene har ByR-prosjektene mest virket forsterkende og framskyndet pågående prosesser mellom offentlige og private aktører i innovasjonssystemene. Som resultatfelt har bidrag til å styrke kunnskaps- og innovasjonsinfrastrukturen i byregionene høy relevans, og sannsynliggjør at dette vil kunne bidra litt til å styrke byregionenes evne til innovasjon og næringsutvikling fram mot 2023 og tiden etter.

Når det gjelder resultatene som prosjektlederne har oppgitt når det gjelder tiltak innen *stedsutvikling/attraktivitet og profilering*, er disse færre og mer usikre i forhold til effekter på regionaløkonomisk vekst fram mot 2023. Rapporterte resultater på direkte vekst av arbeidsplasser og bedrifter er små og ubetydelige, som ikke er helt uventet gitt ByR-prosjektenes størrelse, innretning og varighet.

8.3 Prosjektledernes og prosjektdeltakernes egne vurderinger

Hvordan vurderer så *prosjektlederne og –deltakerne* selv sannsynlige effekter fram mot 2023? I det følgende presenteres noen surveydata om effekter basert på svar fra disse

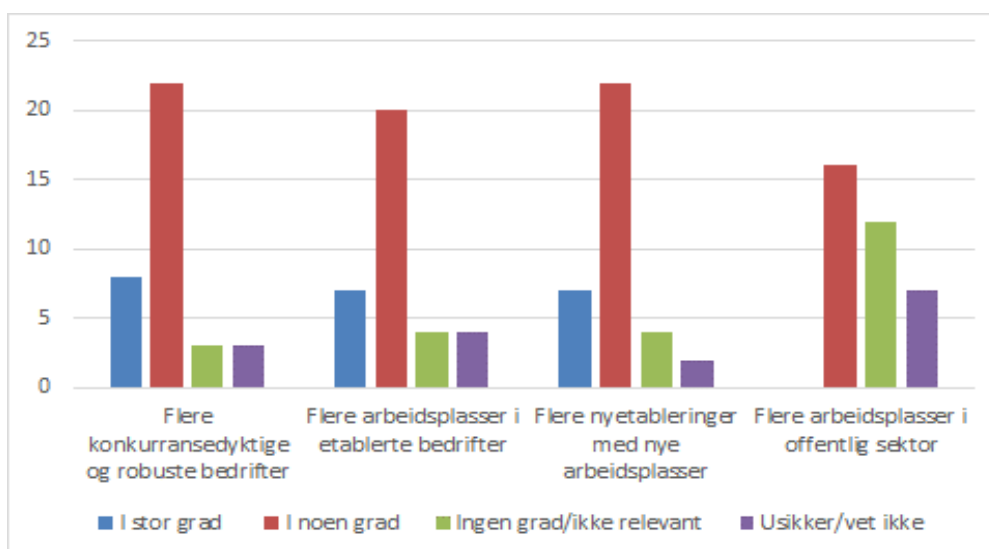
gruppene³⁹. Dataene må naturligvis tolkes med varsomhet fordi dette først og fremst er uttrykk for respondentenes antagelser med usikre innslag av forhåpninger, og selvsagt ingen sikker viten om framtiden. Respondentene skulle imidlertid med utgangspunkt i kjennskap til prosjekresultater ha rimelig godt grunnlag for å gi noen slike antagelser.

På det første spørsmål til prosjektlederne er fokus rettet mot *direkte effekter* for den «*regionaløkonomiske veksten*». Da svarer et flertall at ByR-prosjektet i «stor grad» eller «noen grad» vil gi positive effekter for den «regionaløkonomiske veksten fram mot 2023» gjennom (se figur 8.1):

1. «*Flere konkurransedyktige og robuste bedrifter*» (7 prosjekter i «stor grad», 22 prosjekter i «noen grad», 3 prosjekter «ingen grad/relevans», 3 prosjekter «vet ikke/usikkert»).
2. «*Flere arbeidsplasser i etablerte bedrifter*» (6 prosjekter i «stor grad», 20 prosjekter i «noen grad», 4 prosjekter «ingen grad/relevans», 4 prosjekter «vet ikke/usikker»)
3. «*Flere nyetableringer*» (6 prosjekter i «stor grad», 22 prosjekter i «noen grad», 4 prosjekter «ingen grad/relevans», 3 prosjekter «vet ikke/usikkert»)
4. «*Flere arbeidsplasser i offentlig sektor*» (0 prosjekter i «stor grad», 16 prosjekter i «noen grad», 12 prosjekter «ingen grad/relevans», 7 prosjekter «vet ikke/usikker»).

De største «direkte økonomiske veksteffektene» mener altså prosjektlederne med dette kommer i privat sektor relativt til offentlig sektor. Hoveddelen av prosjektlederne tror altså at ByR-prosjektet i «noen grad» gir slike effekter (20 prosjekter) eller i «stor grad» (7 prosjekter). Samlet gir prosjektlederne med dette et ganske positivt bilde av ByR-prosjektene sannsynlige regionaløkonomiske veksteffekter fram mot 2023. Så ligger det i metoden og sakens natur at tallene må tolkes med stor forsiktighet og nok først og fremst gjenspeiler *optimistiske forhåpninger* framfor særlig sikker viten fra prosjektlederne mht. langsiktige økonomiske veksteffekter.

39 I survey til prosjektlederne er introtekst til hovedspørsmål om «Sannsynlige effekter for regionaløkonomisk vekst fram mot 2023» denne: «Med regionens «økonomiske vekst» menes her prosjektets EKSTRA-bidrag for styrking og/eller tilvekst av arbeidsplasser eller verdiskaping, og med regional «vekstevne» menes her prosjektets EKSTRA-bidrag til utvikling av regionens evne til å understøtte, stimulere og skape økonomisk vekst». Deretter følger to ulke spørsmål om hhv. «regional økonomisk vekst» og «regional vekstevne».



Figur 8-1: Sannsynlige effekter for regionaløkonomisk vekst – absolutte fordelinger av graderte svar for tre ulike effekt-typer. (PL-survey spm 42.1)

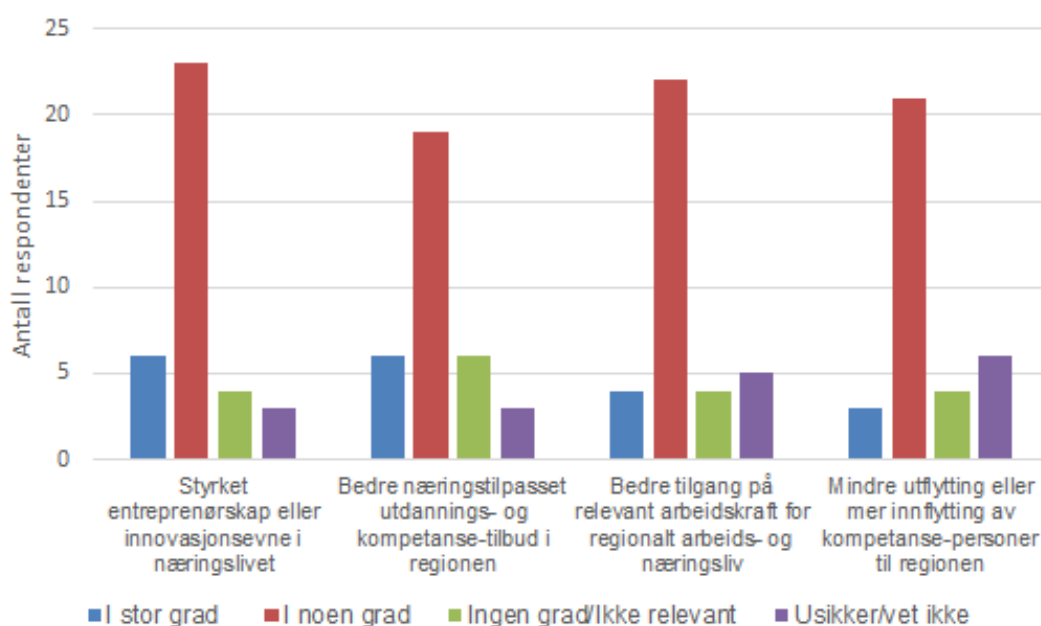
På det andre effektspørsmålet til prosjektlederne er fokus rettet mot effekter på «regionens vekstevne»⁴⁰ som er en type indirekte effekter, og der svarer også et flertall at ByR-prosjektet i «stor grad» eller «noen grad» vil ha positive effekter (se figur 8.2):

5. «Styrket entreprenørskaps- eller innovasjonsevne i næringslivet» (6 prosjekter «i stor grad», 23 prosjekter «i noen grad», 4 prosjekter «ingen grad/ikke relevant», 3 prosjekter «vet ikke/usikker»)
6. «Bedre tilgang til relevant arbeidskraft for regionalt arbeids- og næringsliv» (4 prosjekter i «stor grad», 22 prosjekter i «noen grad», 3 prosjekter «ingen grad/relevans», 5 prosjekter «vet ikke/usikkert»).
7. «Bedre næringstilpasset utdannings- og kompetansetilbud i regionen» (6 prosjekter i «stor grad», 18 prosjekter i «noen grad», 6 prosjekter «ingen grad/relevans», 3 prosjekter «vet ikke/usikker»)
8. «Mindre utflytting eller mer innflytting av kompetansepersoner til regionen» (3 prosjekter i «stor grad», 21 prosjekter i «noen grad», 4 prosjekter «ingen grad/relevans», 6 prosjekter «vet ikke/usikker»).

Svarene her indikerer at prosjektlederne tror at tiltakene vil føre til at regionens vekst og vekstevne vil bli styrket på sikt «i stor grad» eller «noen grad» som følge av flere nyetableringer, flere konkurransedyktige bedrifter, bedre tilpasset utdanningstilbud og bedre tilgang på relevant arbeidskraft og kompetanse. Samlet er det ganske positive betraktninger som her gis av prosjektlederne om prosjektenes sannsynlige effektbidrag til byregionenes økonomiske vekstevne fram mot 2023. Det ligger også her i sakens

40 I skjemaet omtales dette slik «Med regional «vekstevne» menes her prosjektets EKSTRA-bidrag til utvikling av regionens evne til å understøtte, stimulere og skape økonomisk vekst».

natur at tallene må tolkes med varsomhet og mest som gjenspeiler *optimistiske forhåpninger* enn sikker viten fra prosjektlederne om de langsiktige effektene.



Figur 8-2: *Sannsynlige effekter på regionens vekstevne (spm.42.2)*

I surveyen spurte vi også prosjektlederne om deres vurderinger av *den geografiske fordelingen* av de sannsynlige regionaløkonomiske effektene fram mot 2023. Her var fordelingen slik:

1. Størst effekter i en by/senterkommune (12 prosjekter)
2. Størst effekter fordelt på flere by/senterkommuner (11 prosjekter)
3. Jevn fordeling av effekter i alle kommunene i regionen (10 prosjekter)
4. Annen geografisk fordeling av effekter (1 prosjekt)
5. Usikkert/vet ikke (1 prosjekt)

Dette viser at en tredjedel av prosjektlederne mener effektene konsentreres til en by, en tredjedel mener effektene er fordelt på flere byer/sentra og en tredjedel mener effektene blir jevnere fordelt i hele regionen. Med andre ord tror flertallet (23 stk.) at det er en eller flere av by- og senterkommunene i regionen som vil få størst økonomisk effekt av ByR-prosjektet, mens et mindretall tror fordelingen blir jevnere fordelt i regionen (11 stk).

8.4 Samlet oppsummering og vurdering

Som omtalt har hoveddelen av ByR-prosjektenes *tiltaksinnretning* vært relevant i forhold til programmets hovedmål som har vært å styrke byregionenes vekstkraft på lang sikt. *Hovedresultatene* fra et ByR-prosjektene har først for et flertall av prosjektene vært knyttet til:

- (1) bedret samhandling, delingskultur og samhandlingsvilje mellom by- og omlandskommunene om nærings- og samfunnsutvikling,
- (2) regionale nærings- og arealstrategier og handlingsplaner er utviklet og/eller videreutviklet/forsert og/eller iverksatt,
- (3) utdannings- og opplæringstilbud bedre tilpasset regionalt næringsliv inkludert samarbeid utdanning og næringsliv,
- (4) gjort forpliktende avtaler om videreføring og oppfølging i de nærmeste årene.

For om lag en tredjedel av prosjektene har man i tillegg resultater i form av:

- (5) styrket innovasjonsinfrastruktur (lokaliteter/sentra, innovasjon/FoU-næringsliv), nye bedriftsnettverk og klyngesamarbeid.

De nevnte resultatområdene er relevante i forhold til det som ble omtalt tidligere i dette kapitlet (og i kapittel 4), som aktuelle tiltaksområder for å understøtte regionaløkonomisk vekst. Samlet sannsynliggjør resultatene at et flertall av deltakende byregioner med dette i noen grad har styrket sine institusjonelle forutsetninger for økonomisk vekst fram mot 2023 og utover. Men hvor store effektene vil være framover er usikker og ikke minst påvirket av kommunenes og andre relevante aktørers evne og vilje til aktiv samhandling, oppfølging og videreutvikling av det grunnlaget som er så vidt er lagt og avtalene som er inngått videre. Om aktiv oppfølging og videreutvikling vil dette styrke byregionenes egen evne til å forsterke den økonomiske veksten på sikt også etter 2023.

Utover de omtalte resultatområdene har mange av prosjektene også gjennomført attraktivitets-, profilerings- og rekrutteringstiltak. Resultatene av disse tiltakene ved prosjektslutt og nærmeste framtid er mer usikre. Når det gjelder mer konkrete resultater i form av nye arbeidsplasser og bedrifter i privat og offentlig sektor har det i prosjektperioden vært marginale resultater. For privat sektor er dette ikke overraskende gitt prosjektenes kompleksitet, utfordringer og begrensede varighet. Her vil resultater og effekter i beste fall komme på sikt. Samlet for disse sistnevnte resultatfeltene er det derfor ikke mulig for evaluator å si at resultatene med stor sannsynlighet vil gi markerte effekter for regionaløkonomisk vekst eller vekstevne i byregionene på lang sikt, selv om det for enkelte prosjekter er mer sannsynlige enn andre.

Flertallet av prosjektlederne og –deltakerne tror imidlertid selv slik de svarer i surveyene, at ByR-prosjektet i «stor» og «noen» grad vil bidra til regionaløkonomisk vekst fram mot 2023 gjennom «flere nyetableringer» og «vekst i etablerte bedrifter», «forsterke entreprenørskaps- og innovasjonsevne i næringslivet», «bedre tilpasset utdannings- og kompetanse-tilbud» og «bedre tilgang på relevant arbeidskraft og kompetansepersoner. Videre rapporterer ByR-prosjektledere og –deltakere at det er mest sannsynlig av de økonomiske veksteffektene vil være størst i by/senterkommunene og minst i omlandskommunene.

Samlet er vår vurdering er at hoveddel av ByR-prosjektene har hatt tiltak som er relevante for programmålet, og en betydelig del av disse (18-20 prosjekter) har hatt resultater som har styrket kompetanse, evne og vilje til samarbeid om regional nærings-

planlegging og felles tilretteleggende tiltak som vil kunne styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutviklingen i byregionene på lang sikt. Deler av dette vil også bidra til å styrke byregionenes evne til næringsutvikling og –vekst på sikt, selv om styrken i effektene er usikre. For et mindretall av ByR-prosjektene (inntil 10 prosjekter) synes resultatene såpass fragmenterte og tynne, at de mest sannsynlig vil ha marginal eller ingen effekt for den økonomiske veksten eller næringsutviklingen i de aktuelle byregionene fram mot 2023. Med andre ord er ByR-prosjektenes resultater og sannsynlige effekter på lang sikt ganske varierte og ujevne, selv om resultatene for flertallet av prosjektene må vurderes gode særlig når det gjelder å utvikle større styrke i den byregionale institusjonelle utviklingskapasiteten.

Vi anser det ikke mulig å gi en mer eksakt angivelse av sannsynlige effekter for regionaløkonomisk vekst og vekstevne fram mot 2023. Vi har angitt vesentlig potensielle effekter av økt institusjonell utviklingskapasitet, men det krever kontinuerlig oppfølging. Arbeid med regional næringsutvikling og økonomisk vekst er langsiktig arbeid. Som nevnt vil effektene fra ByR-satsingene øke klart om kommunene og andre relevante aktører følger opp de avtaler og det grunnlaget som nå har blitt lagt, til å styrke det byregionale samarbeidet om nærings- og samfunnsutviklingen i årene som kommer. Omvendt, uten oppfølging og videreutvikling av det byregionale samarbeidet om samfunns- og næringsutvikling, vil effektene bli langt svakere og i mange tilfeller da helt marginale.

DEL III PROGRAMNIVÅET

9. Addisjonalitet og vellykkethet på prosjektnivå

Ved evalueringer av offentlige støttede program og prosjekt er spørsmål om tiltaket har ført til resultater som ellers ikke ville kommet og spørsmål om programmet / prosjektet har vært vellykket sentrale. I dette kapitlet er det de to spørsmålene som er belyst.

9.1 Typer og grader av addisjonalitet

Kunnskap om addisjonalitet er viktig for å kunne vurdere effekter av virkemidler, og innsikt i forhold som har styrket og svekket addisjonaliteten har særlig verdi for å forbedre virkemiddelbruk.

Addisjonalitet handler om virkemiddelets «merverdi», dvs. om det har utløst ressurser, ført til atferdsendringer og gitt resultater og effekter som ikke hadde kommet uten at virkemidlet var iverksatt. Dette krever vurderinger av det kontrafaktiske, dvs. hva som ville skjedd uten virkemiddelet. Addisjonalitet vurderes ofte langs tre dimensjoner som i forhold til ByR-programmet kan konkretiseres slik:

1: «*Innsats-addisjonalitet*» betyr at kommunene og andre aktører som tilskuddsmottakere og deltakerne i programmet, har hatt bruk for programmet for å iverksette utviklingsprosjektene og gjennomføre de aktuelle tiltakene. Høy grad av innsats-addisjonalitet betyr at kommunene ikke ville etablert og gjennomført, tilsvarende utviklings- og tiltaksprosjekter uten ByR-programmet. Her vurderes med andre ord om den statlige programinnsatsen har utløst innsats i form av ressurser og aktiviteter i regionene som ellers ikke ville blitt utløst og mobilisert.

2: «*Atferds-addisjonalitet*» handler om hvorvidt ByR-programmet har ført til endringer i målgruppens (særlig kommunenes) atferd. Høy grad av atferdsaddisjonalitet innebærer at kommunene har endret egen atferd og samhandlingen med andre relevante aktører i by- og omlandskommunene knyttet til nærings- og samfunnsutviklingen på regionalt nivå. Dette berører også vurderingen av hvorvidt endringene er kortvarig avgrenset til prosjektperioden, eller av mer langsiktig karakter gjennom nye forpliktende avtaler og/eller nedfelt formelt og mer varig i et rullerende planverk.

3: «*Resultat-addisjonalitet*» handler om å vurdere om programmet og prosjektene har hatt noen merverdi i form av å oppnå «harde» og «myke» resultater og effekter for målgrupper og brukere, dvs. som ikke ville kommet uten denne spesifikke, tidsavgrensede statlige og kommunale satsingen. Dette handler om å vurdere hva som eventuelt hadde kommet av resultater og langsiktige effekter i byregionene, om man ikke hadde hatt ByR-programmet.

En samlet vurdering av addisjonalitet bør forholde seg til disse tre dimensjonene og balansen mellom dem. Generelt sett vil høy grad av addisjonalitet på innsats og adferd, men lav grad av addisjonalitet på resultater, ikke gi noen høy samlet addisjonalitet.

I surveyen til prosjektlederne har vi konkrete spørsmål knyttet til disse tre dimensjonene av addisjonalitet (se tabell 9.1)⁴¹. Når det gjelder *innsatsaddisjonalitet* mener 46% av prosjektlederne at tiltakene ikke ville blitt gjennomført uten programmet, mens omtrent like mange mener tiltakene i «stor grad» (16%) eller «noen grad» (30%) ville blitt gjennomført uansett. Videre ser vi av neste kolonne at til sammen 46% mener tiltakene i «stor grad» eller «noen grad» ville blitt gjennomført på et senere tidspunkt, mens 54% her svarer i «ingen grad». Samlet kan dette sies å være uttrykk for *middels innsatsaddisjonalitet*.

Tabell 9-1: Prosjektlederens vurderinger av addisjonalitet (PL-surveyen).

	Innsatsaddisjonalitet		Atferdsaddisjonalitet	Resultataddisjonalitet
	Tiltakene ville blitt gjennomført uansett	Tiltakene ville blitt gjennomført uansett, men først om noen år	Endret samhandling/samarbeid mellom kommunene ville kommet uansett	Resultatene ville kommet uansett
I stor grad	16,2	2,7	8,1	0,0
I noen grad	29,7	43,2	56,8	37,8
Ingen grad	45,9	54,1	32,4	56,8
Ikke relevant	8,1	0,0	2,7	2,7
Usikkert/vet ikke	0,0	0,0	0,0	2,7
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0

Når det gjelder atferdsaddisjonalitet svarer en noe mindre andel (32%) av prosjektlederne at atferdsendringene ikke ville kommet uten programmet («ingen grad», som riktignok er et strengt avkryssingskriterium), mens hele 64 prosent at den endrete samhandlingen ville kommet uansett enten i «stor grad» (8%) eller «noen grad» (57%). Samlet kan man si at dette indikerer en svakere enn middels addisjonalitet på atferd med basis i denne surveyen. Dette kan henge sammen med at kravet til

41 Spørsmålene i PL-surveyen (med graderingene: I stor grad, I noen grad, I liten grad/lite trolig, Ingen grad) var:

- 1: *Innsats*: Tror du tiltakene som er gjennomført i byregionprosjektet i din region, ville blitt gjennomført uansett (uten KMDs program, økonomiske støtte og nasjonale konferanser)? Tror du mange av tiltakene i byregionprosjektet i din region, ville blitt gjennomført uansett (uten KMDs program), men FØRST OM NOEN ÅR?
- 2: *Atferd*: Tror du endringene i samhandlingen og samarbeidet mellom kommunene i byregionen din ville kommet uten byregionprosjektet? Tror du endringene i samhandlingen og samarbeidet mellom kommunene i din byregion ville kommet uansett (uten KMDs program), men FØRST OM NOEN ÅR?
- 3: *Resultat*: Tror du de resultatene som er oppnådd, ville kommet uten byregionprosjektet og KMDs byregion-program? Tror du de samme resultatene som er oppnådd, ville kommet uten byregionprosjektet og KMDs byregionprogram, men FØRST OM NOEN ÅR?

samhandling har vært økende over lengre tid, videre at andre pågående prosesser har bidratt til dette og fordi behovet og krav om samarbeid mellom kommunene uansett vil bli forsterket framover av mange ulike grunner (kommuneøkonomi, økte krav til utviklingsrollen, lite funksjonelle kommunegrenser etc.). Denne delen av spørsmålet til prosjektlederne spør ikke om ByR-prosjektet har bidratt til å forsterke pågående utviklingsprosesser, men dette kommer det fram at prosjektet har gjort i andre spørsmål og tekstsvarene som er gitt i surveyen.

Når det gjelder *resultataddisjonalitet* er det 56 prosent som svarer at resultatene ikke («ingen grad») ville kommet uten ByR-prosjektet, mens 38 prosent av prosjektlederne svarer at resultatene i «noen grad» ville kommet uansett. Slik det framgår av disse svarene til prosjektlederne her antyder dette samlet en *middels-høy* resultataddisjonalitet. *Samlet* for prosjektledernes avkrysningssvar på våre spørsmål langs de tre addisjonalitetsdimensjonene, kan vi si at de gir programmets prosjekter *middels addisjonalitet*.

I den *utvidete surveyen* til øvrige prosjektdeltakere og interessenter har vi også hatt noen spørsmål om addisjonalitet⁴². I tabellen under ser vi at en stor andel mener at tiltakene ikke ville blitt gjennomført uten ByR-prosjektet (77% fordelt på «i liten grad» og «ingen grad»), som dermed er en svært høy score på innsats-addisjonalitet. Når vi ser atferdsaddisjonalitet svarer halvparten (50% fordelt på «i liten grad» og «ingen grad») som altså er middels for denne typen addisjonalitet. For resultataddisjonalitet svarer noe over halvparten (57% fordelt på «i liten grad» og «ingen grad») at resultatene ikke ville kommet uten ByR-prosjektet, og dermed middels på denne indikatoren.

⁴² *Spørsmålene i utvidet survey* (nb- litt annen ordlyd og avkrysningsmuligheter enn i PL-surveyen, se forrige fotnote);

1: *Innsats*: Tror du tiltakene som er gjennomført i byregionprosjektet i din region, ville blitt gjennomført uten initiativet og den økonomiske støtten fra KMD?

2: *Atferd*: Tror du endringene i samhandlingen og samarbeidet mellom kommunene i byregionen ville kommet uten byregionprosjektet?

3: *Resultat*: Tror du de resultatene som er oppnådd, ville kommet uten byregionprosjektet?

(I stor grad, I noen grad, I liten grad, Ingen grad)

Tabell 9-2: *ByR-prosjektets nytte oppgitt av alle respondenter eksklusiv prosjektlederne i utvidet survey (spm21) (N=258 respondentsvar)*

	Tiltakene i prosjektet ville blitt gjennomført i byregionen uten ByR-programmet	Endringene i samarbeidet mellom kommunene i byregionen ville kommet uten ByR-prosjektet	Oppnådde resultater ville kommet uten ByR-prosjektet
I stor grad	1,6	3,6	6,4
I noen grad	22,0	46,6	36,8
I liten grad	51,6	42,5	48,8
Ingen grad	24,8	7,3	8,0
	100	100	100

Om vi sammenholder indikatorene for addisjonalitet i våre to surveyer, til henholdsvis prosjektledere og –deltakere (noe ulike spørsmål), kan vi sette opp følgende oversikt:

Tabell 9-3: *Andel respondenter som svarer at hhv. tiltakene, atferdsendringen og resultatene ikke ville blitt kommet uten ByR-prosjekt og –program*

	Tiltakene ville ikke blitt gjennomført uten ByR	Atferdsendringene ville ikke kommet uten ByR	Resultatene ville ikke kommet uten ByR
PL-surveyen	50 % ('ingen grad')	33 % ('ingen grad')	57 % ('ingen grad')
Utvidet survey	77 % ('liten' eller 'ingen grad')	50 % ('liten' eller 'ingen grad')	57 % ('liten' eller 'ingen grad')

Når surveyene sees i sammenheng indikeres «middels» innsats-addisjonalitet, «svakere enn middels» atferdsaddisjonalitet og «middels-høy» resultataddisjonalitet. Samlet gir «middels addisjonalitet» for programmets prosjekter.

Vurderingen av addisjonalitet må imidlertid sammenholdes med annen informasjon. I surveyene vi gjennomførte var det også åpne tekstbokser der respondentene fikk muligheter for å utdype svarene sine. Her kom det fram noe relevant informasjon.

Når det gjaldt spørsmål relatert til *atferdsendring* av ByR-prosjektet ble det avgitt utdypende svar fra 19 prosjektledere. Noen representative anonymiserte svar var disse;

«ByR har vært en katalysator for regional samhandling og regional næringsutvikling i byregionen. ByR har utviklet en helt ny og forbedret måte å samhandle på - ikke bare mellom kommunene, men også kompetansemiljøer, utdanningsinstitusjoner og næringsliv (ett lag med felles mål)»

(PL sitat, mellomstor byregion på Østlandet)

«ByR har gitt regionen mulighet for å forsterke prosesser og arbeid med Utviklingsplanen. Denne er vedtatt og gir et grundig fundamentert grunnlag som alle kommunene har vedtatt. Utviklingsplanen er

omfattende og det gjenstår å se hvor sterk regionens vilje er til gjennomføring av flere tiltak. Det er alltid prosesser og beslutninger i kommuner som hindrer, svekker eller utsetter felles satsinger. Særlig er uenigheter mellom større kommuner i stand til å svekke gjennomføring av ønskede felles tiltak».

(PL sitat, mellomstor byregion på Vestlandet)

«Noen politiske samarbeidsprosesser var i gang, men det er opplagt at ByR-programmet har forsterket disse og lagt grunnlag for et mer omfattende forpliktende samarbeid».

(PL sitat,, mellomstor byregion i Nord-Norge)

«Samarbeidet mellom kommunane i regionen har lang tradisjon og vert ikkje påverka av byregionprosjektet. Men at ein del av strategiane og tiltaka vert teken vidare gjennom regionrådet sin strategiplan er veldig positivt).

(PL sitat, mellomstor byregion på Vestlandet)

«Kommunene er små, og kommuneøkonomien blir dårligere. Dette "tvinger frem" samarbeid, som kunne bli gjennomført om noen år - men dette er uklart og avhengig av samlet politisk vilje. Kommunereformen skapte politisk og administrativ frykt for samarbeid - siden man trodde godt samarbeid ville kunne svekke den enkelte kommunes selvstendighet».

(PL sitat, , småsenterregion på Østlandet)

«Kommunenenes pressede økonomi gjør at kommunene over tid vil søke felles løsninger og oppgavefordeling».

(PL sitat, småbyregion i Nord-Norge)

I denne sammenheng kom det også inn noen tekster om ByR-programmet hadde gitt kommunene *ressurser og muligheter* til å ansette en prosjektleder som var en nødvendig betingelse for arbeidet:

«Mulighetene til å gjennomføre det vi har gjort, har vært knyttet til prosjektleder-ressursen som ByR-prosjektet har muliggjort. Uten denne hadde ikke regionen vært i stand til å gjennomføre tiltakene i prosjektet, men vært et samtaleforum for politisk samhandling og koordinering av utspill.»

(PL sitat, småsenterregion i Midt-Norge)

«I ByR-programmet er prosjektleiar bindeleddet og gjennomfører av alle prosjekt. Utan å ha ressursar til ein person som kan dedikere tida til desse tiltaka er det ikkje truleg at kommunane ville starta opp samarbeid på tvers av prosjekta i programmet. Utan prosjektet ville ikkje prosjektleiar vorte tilsett».

(PL sitat, i småbyregion på Vestlandet)

«Det har vært av stor betydning at departementet har prioritert Byregionprogrammet for å fremme vekst og utvikling i en stor del av Norge og i mellomstore byregioner. Svært viktig at KMD ikke kun prioriterer storby- og distriktskommuner».

(PL sitat, mellomstor byregion på Østlandet)

I surveyen ga ellers 14 prosjektledere utdypende svar knyttet til spørsmål relatert til resultataddisjonalitet. Et representativt utvalg av anonymiserte tekstsvaer er disse:

«Mener bestemt at mange av de resultatene ikke ville kommet uten et ByR-prosjekt. Den relativt lille innsatsen har medført ganske mange nye muligheter innen næringsutvikling (som vi foreløpig) ikke ser slutten på. Spesielt siden vi har testet ut et nytt konsept for hvordan kommunene kan tilføres kompetanse som de sårt mangler innen å skape ny aktivitet i kommunene»

(PL sitat, småbyregion i Nord-Norge)

«Uten ByR-programmet ville en ikke innen rimelig tid oppnådd de resultater. Regionen kan vise til i forhold til varige strukturer for næringssamarbeid, nettverksbygging og profilering».

(PL sitat, småbyregion i Nord-Norge).

«Byregionprogrammet ga muligheten til å formulere noen tydelige ambisjoner og gjennomføre disse. Uten ByR eller tilsvarende ordning ville ikke dette vært mulig. I og med at det i Regionen har vært et ordførersamarbeid uten formell plass i forvaltningsstrukturen, og uten økonomiske virkemidler, ville det neppe vært politisk grunnlag for å gjennomføre tiltakene».

(PL sitat, småsenterregion i Midt-Norge)

«Utfordringen i ByR har primært vært samhandlingsrelasjonen i bo- og arbeidsmarkesregionen, men ikke 4 kommunene som har vært prosjekteiere. Om vi virkelig skal få utnyttet de mulighetene som ligger i vår region, må en samhandle ut over de 4 kommunene i dette prosjektet. Kommunereformen har i alle fall ikke forenklet samhandlingen. Utviklingen har gått mye tregere og vært mer komplisert/forstyrret enn nødvendig rundt etablering av nye regionråd/samarbeidskonstellasjoner i regionen. Mener allikevel at ByR har vært en bevisstgjøring og et grunnlag for ny næringsutvikling»

(PL sitat, småbyregion i Midt-Norge)

«Byregionprogrammet fase 1 sette fokus på dei utfordringane og mulighetene regionen har. Prosessen fram til strategi og tiltaka som vart prioritert for fase 2, var veldig nyttig og la grunnlag for kva som skulle gjennomførast. Resultata hadde ikkje komme utan byregionprogrammet. Det gav oss økonomiske musklar for gjennomføring av tiltaka. NB: Det er viktig å merka seg at fylkeskommunen sitt bidrag også har vore avgjerande».

(PL sitat, småbyregion på Vestlandet)

«ByR har gitt regionen tyngde og forsterket fokus i samhandling. Det er mange andre faktorer som bidrar i en omfattende regional utvikling og mange ulike virkemidler er involvert. Flere tiltak i vår Utviklingsplan ville sannsynligvis kommet til å bli gjennomført uansett, men seinere og med mindre tyngde. ByR i vår region kom på et riktig tidspunkt og "timing" ift. å ha grundige prosesser for regional utviklingsplan, og vedtak av planen. Dette har gitt regionen et vesentlig bedre fundament for videre utvikling».

(PL sitat, småbyregion Vestlandet)

«Vårt ByR-prosjekt har vært knyttet til nærings- og stedsutvikling i tre kommuner som skal bli til først to, så en. Uansett ville det være et fokus på stedsutvikling i en desentralisert struktur. Men flere av de konkrete tiltakene i hadde nok ikke blitt gjennomført uten ByR-prosjektet»

(PL sitat, småbyregion Østlandet)

«Det vi har gjennomført ville vi nok uansett gjort, men det ville ta noe lengre tid og tid er kritisk i dag. Derfor har dette vært viktig»

(PL sitat, mellomstor byregion Østlandet)

I tillegg har vi fått en del informasjon om addisjonalitet gjennom casestudiene. Disse forsterker funn fra surveyene, men utvider også enkelte forhold. Av særlig betydning her er knyttet til det forhold at mange av byregionene har tidligere hatt noe samarbeid om samfunns- og næringsutvikling. Mye har tidligere handlet om interkommunalt samarbeid om VAR-tjenester eller politisk-administrative allianser for interesseheving utad. Det har vært relativt forpliktende utviklingssamarbeid knyttet til nærings- og samfunnsutvikling. Samtidig har det i mange av regionene vært en del andre pågående utviklingsprosesser de senere årene som har relevans, og til dels noe overlapp med byregionprosjektenes fokus og tiltak. For mange ByR-prosjekter har prosjekttressursene ikke bare bidratt til økt kompetanse og delingskultur, men også til å forsterke og framskynde utviklingsprosesser samt utløst flere forpliktende samarbeid mellom kommunene om nærings- og samfunnsutvikling hvorav en god del videreføres etter prosjektslutt.

9.2 Typer og grader av vellykkethet

Ved evalueringen av statlig innsats har den såkalte OECD-metoden blitt vanligere å bruke (anbefalt av blant annet av FN, EU og OECD). Dette er en målorientert evalueringsmodell der fem evalueringskriterier står sentralt for å vurdere en statlig innsats (Samset 2003): produktivitet, måloppnåelse, relevans, virkninger og levedyktighet. Disse indikatorene brukes så til å måle innsatsens grad av operasjonell, taktisk og strategisk vellykkethet. *Operasjonell vellykkethet* måles med utgangspunkt i produktivitet, det vil si om program/prosjekter er gjennomført som avtalt og på en mest mulig kostnadseffektiv måte. *Taktisk vellykkethet* måles med basis i måloppnåelsen (om prosjekt/program har nådd målene man satte seg) og hvorvidt innsatsen har vært formålstjenlig og til nytte for brukerne. *Strategisk vellykkethet* måles med basis i innsatsens relevans, virkninger og levedyktighet. Dette handler om hvorvidt tiltaket vil bidra til en samfunnsmessig ønskelig utvikling over tid og på en samfunnsøkonomisk effektiv måte.

De fleste av disse indikatorene har vi noe informasjon om fra dokumenter, surveyer og informantintervjuer i ByR-programmet. Når det gjelder *relevans* vil det være knyttet til en vurdering av hvorvidt denne typen prosjekter, og senere programmet som helhet, har vært riktig for å nå målene, om kommuneinstitusjonen som primær bruker og målgruppe har vært riktig, om tidspunktet har vært riktig, om innsatsen har vært riktig i forhold til byregioners vekstutfordringer og utviklingsbehov.

I surveyen til prosjektlederne har vi noen få direkte spørsmål (knyttet til deres vurderinger på prosjektnivå) av de tre hovedtypene av vellykkethet (se tabell 9.3).

Når det gjelder *operasjonell vellykkethet* svarer et klart flertall at prosjektet «i stor grad» er gjennomført som planlagt (60%) og på en kostnadseffektiv måte (68%). Det er svært få prosjektledere som oppgir at prosjektet ikke har vært operasjonelt vellykket med utgangspunktet i disse spørsmålene. Disse svarene innebærer imidlertid at opp mot 1/3 av byregionprosjektene «kun» i noen grad vurderes som operasjonell vellykket.

I en annen del av prosjektledersurveyen (kapittel 5.5, figur 5.10) ble prosjektlederne spurt om arbeidet med prosjektet i prosjektteamet har vært effektivt. Her var det kun 35% som mente at det i stor grad hadde vært effektivt, mens 41% svarte at det i noen grad hadde vært effektivt. I den samme delen av prosjektledersurveyen er det 62% som svarer at når ansvaret for gjennomføring av delprosjektene har vært fordelt på flere kommuner, så har delprosjektene i stor grad blitt gjennomført som forutsatt.

Samlet sett kan dette oppfattes om at prosjektene operasjonelt sett er middels vellykket.

Når det gjelder *taktisk vellykkethet* svarer en betydelig andel at prosjektet i «stor grad» har nådd sine mål (43%) og det har vært til nytte for primærbrukerne (41%) men i klart mindre grad for andre brukergrupper (24%). Om man inkluderer de som svarer i «noen grad», ser vi at stort sett alle prosjektlederne har svart at prosjektet «i stor» eller «noen grad» har vært taktisk vellykket når man vurderer måloppnåelse og nytte for kommunene. Prosjektene har vært mindre nyttig for andre brukergrupper.

Mht måloppnåelse viser surveyen at om lag halvparten av prosjektlederne vurderer at prosjektet «kun» i noen grad har nådd sine mål. Det er således langt fra full måloppnåelse.

Tabell 9-4: *Noen indikatorer ByR-prosjektenes vellykkethet*
(Kilde: Egen PL-survey) (N=37)

	Operasjonelt vellykket		Taktisk vellykket			Strategisk vellykket
	Har prosjektet og tiltakene blitt gjennomført som planlagt?	Har prosjektet og tiltakene blitt gjennomført på en kostnadseffektiv måte?	Har prosjektet oppnådd sine mål?	Har prosjektet vært til nytte for de primære brukerne (kommunene)?	Har prosjektet vært til nytte for andre brukergrupper (næringsliv, kunnskaps-institusjoner, sivilsamfunn)?	Har prosjektet vært relevant i forhold til regionens økonomisk vekstutfordringer?
I stor grad	59,5	67,6	43,2	40,5	24,3	37,8
I noen grad	37,8	27,0	45,9	54,1	48,6	48,6
I liten grad	2,7	0,0	5,4	0,0	18,9	2,7
Ingen grad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7
Ikke relevant	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	95	95	95	92	92
Frafall (missing)	0,0	5,4	5,4	5,4	8,1	8,1

Når vi ser på *strategisk* vellykkethet har vi bare med ett direkte spørsmål til prosjektlederne om prosjektets relevans i forhold til regionens vekstforutsetninger. Her viser svarene at man mener dette «i stor» (38%) eller «noen grad» (49%) er tilfelle, og svært få at prosjektet i «liten grad» eller «ingen grad» (5%) har vært relevant. I PL-surveyen kommer det også fram at 2/3-del av prosjektene skal videreføres gjennom forpliktende samarbeid mellom kommunene.

Med andre ord har om lag 40% prosjektlederne i surveyen tilbakemelding om at prosjektene «i stor grad» har vært operasjonelt, taktisk og strategisk vellykket, mens like stor andel (40%) gir vurderingen «i noen grad». Nesten ingen gir vurderingen «i liten grad» eller «i ingen grad» vellykket.

Vellykkethet vurdert på basis av resultatoppnåelse

I oppsummeringen av resultatene fra byregionprosjektene i kapittel 6.11 framkommer det at byregionprosjektene først og fremst bidratt til iverksetting av mange ulike tilretteleggingstiltak for næringsutvikling, mens kun en liten andel byregionprosjekter har oppnådd resultater i form av nye virksomheter eller arbeidsplasser. Ut fra dette kan det hevdes at byregionprosjektene har vært vellykket når det gjelder iverksetting av tilretteleggingstiltak for næringsutvikling, men i liten grad vellykket når det gjelder resultater i form av styrket økonomisk vekstkraft i byregionen.

Resultatene samlet sett når det gjelder iverksetting av tilretteleggingstiltak for næringsutvikling jf gjennomgangen i kapittel 6, passer sammen med surveyresultatene om *operasjonell vellykkethet* (at om lag 2/3 mener at prosjektet er i stor grad er gjennomført som planlagt og på en kostnadseffektiv måte, mens 1/3 mener at prosjektet i noen grad er operasjonell vellykkethet).

En gjennomgang prosjekt for prosjekt av dokumenterte resultater mht styrket økonomisk vekstkraft sett i forhold til surveyresultatene av om byregionprosjektene har vært taktisk vellykkethet, gir grunnlag for å hevde at enkelte prosjektledere har vært for

positive i sine vurderinger (prosjektet har oppnådd sine mål (i stor grad 43%, i noen grad 46%)). Samlet sett gir dette grunnlag for å si at byregionprosjektene har vært middel vellykket.

Faktorer som har styrket eller svekket prosjektenes vellykkethet.

I surveyen har vi også stilt noen åpne spørsmål om de tre viktigst faktorer som har bidratt til å *styrke prosjektets vellykkethet*. Her kom det flere grupper av faktorer, men de som hyppigst gikk igjen var disse:

1. Ekstra økonomiske ressurser, formell status, ramme- og kravsetting til regionene (KMD)
2. Godt og forankret kunnskapsgrunnlag, grundig fase 1
3. Politisk ansvar, forankring, engasjement og oppfølging
4. Tydelige og prioriterte satsingsområder, prosjektmål og mandat for levering
5. Prosjektleder med erfaring, kompetanse, arbeidskapasitet
6. Aktive prosjektgrupper
7. God involvering, samarbeid og tillitt mellom aktører i kommunene, prosjektgruppa og eksterne aktører (næringsliv, kompetanse- og kunnskapsmiljøer)
8. Nettverkssamlingene (KDU) og læring med andre regioner
9. Økt vilje til å prioritere næringsutvikling nå

I surveyen har vi også stilt noen åpne spørsmål om de tre viktigst faktorer som har *svekket prosjektets vellykkethet*. Her kom det flere grupper av faktorer, men de som hyppigst som gikk igjen var disse:

10. Kommunereformen: tidstap med mange lokale omkamper, økt regional konkurranse og skepsis, svekket tillitt og samarbeidsvilje.
11. Stort geografisk område med store interne ulikheter, små kommuner skeptisk til tettere samarbeid og felles tiltak
12. For små økonomiske ressurser, prosjektleders kapasitet og kompetanse, prosjektleder sluttet, dårlig personkjemi mellom aktører
13. For dårlig forankring og engasjement fra styringsgruppe.
14. Uenigheter mellom kommuner, særlig de større, stopper eller utsetter potensielt gode tiltak og prosjekter.
15. Byen som «motor» har hatt et svakere engasjement enn ønsket.
16. Konsensusmodellen svekket muligheter for tilpassede tiltak lokalt, for store ambisjoner
17. For mange kommuner i prosjektet gir for lange og kompliserte beslutningsprosesser.
18. Svak tradisjon for proaktiv offentlig satsing på næringsutvikling,
19. Motkrefter i andre "utviklingsorganisasjoner" og mange like prosjekter som konkurrerer om oppmerksomhet og økonomi.

9.3 Oppsummering

Undersøkelsene viser at byregionprogrammet har utløst ressurser, ført til atferdsendringer og gitt resultater og effekter som ikke hadde kommet uten at programmet hadde vært iverksatt. *Innsatsaddisjonaliteten* vurderes som middels da om lag halvparten av respondentene mener at tiltakene ikke ville blitt gjennomført uten programmet og like mange mener at tiltakene i stor grad eller i noen grad ville blitt gjennomført. *Atferdsaddisjonaliteten* vurderes som svakere enn middels da om lag 2/3 mener at endringen i samhandlingen/samarbeidet mellom kommunene ville kommet uansett. Svakere enn middels score på atferdsaddisjonalitet henger sammen med at mange av kommunene allerede hadde et aktivt samarbeid, videre at en presset kommuneøkonomi, særlig for de mindre kommunene, ville tvinge fram felles løsninger og oppgavefordeling. *Resultataddisjonaliteten* vurderes som middels da like over halvparten av respondentene mener at resultatene i liten eller ingen grad ville kommet uten byregionprosjektene.

Samlet sett vurderes byregionprosjektene som *middels operasjonelt vellykket* dvs. at prosjektene er gjennomført som avtalt og på en kostnadseffektiv måte. Når det gjelder *taktisk vellykkethet*; om prosjektene har nådd sine mål og om innsatsen har vært formålstjenlig og til nytte for brukerne) vurderes byregionprosjektene også som *middels vellykket*. Byregionprosjektene vurderes som *stort sett strategisk vellykkede* da neste 90 % mener at prosjektet har være i stor/noen grad relevant i forhold til regionens økonomiske vekstutfordringer og 2/3 av prosjektene vil bli videreført gjennom forpliktende samarbeid mellom kommunene.

10. Statens rolle for styring, organisering og addisjonalitet i programmet

Programmet har vært en ny satsing innenfor regionalpolitikken. Satsingen har karakter av å være statlig stimulert selvhjelpspolitikk for å styrke byregionenes økonomiske vekst- og utviklingskraft i ulike deler av landet. Noe av det nyskapende ved programmet i en norsk regionalpolitisk sammenheng er det sterke fokuset på funksjonelle byregioner som viktig territoriell enhet for økonomisk vekst og samhandling for styrket regional utvikling i hele landet. Videre har den sterke vektleggingen at prosjekter skal være kunnskapsbaserte, kunnskapsutvikling og læring blant brukere innad og utad av programmet ikke helt nytt i norsk regionalpolitikken, men vektleggingen kanskje noe sterkere.

Programmets innretting og organisering

KMD har initierte programmet og har senere hatt det overordnede ansvaret når det gjelder økonomi-, mål- og resultatstyring, søknadsbehandling og tilskudd. Departements krav til kommunene for deltakelse var at prosjektene skulle bygge opp om programmålene, være samarbeidsprosjekter mellom by og omlandskommuner og bygge på et felles kunnskapsgrunnlag. Gjennom organisering i to faser sikret man at forankringen og et felles kunnskapsgrunnlag dannet basis for utforming av utviklingsprosjektene og søknad om støtte i fase 2. Utover dette stilte departementet få krav for deltakelse, og utover obligatorisk deltakelse av prosjektlederne til alle programmets nasjonale læringskonferanser. Alle utviklingsprosjekter som søkte deltakelse og støtte i fase 2, ble også godkjent av KMD. Noe av bakgrunnen for denne tilnærmingen var at KMD ønsket at kommunene selv skulle prøve ut og utvikle prosjektene på egne premisser og tilpasset sin egne regions fortrinn og muligheter, flaskehalser og utfordringer. Dermed åpnet man også opp for stor variasjon og forskjellighet i prosjektporteføljen med hensyn til fokus, tiltak, organisering og aktørtyper som ble involvert.

Før oppstart av fase 2 fravek departementet kravet om at minst en by måtte være med i et utviklingsprosjekt i programmet. Man aksepterte deltakelse også fra regioner uten «byer»⁴³. Dette førte til utvidelse av noen få deltakerregioner selv om de bare hadde tettsteder med under 3500 innbyggere. Ellers var programmet allerede åpent for prosjekter som bare representerte mindre deler av storbyregionene. Man nådde

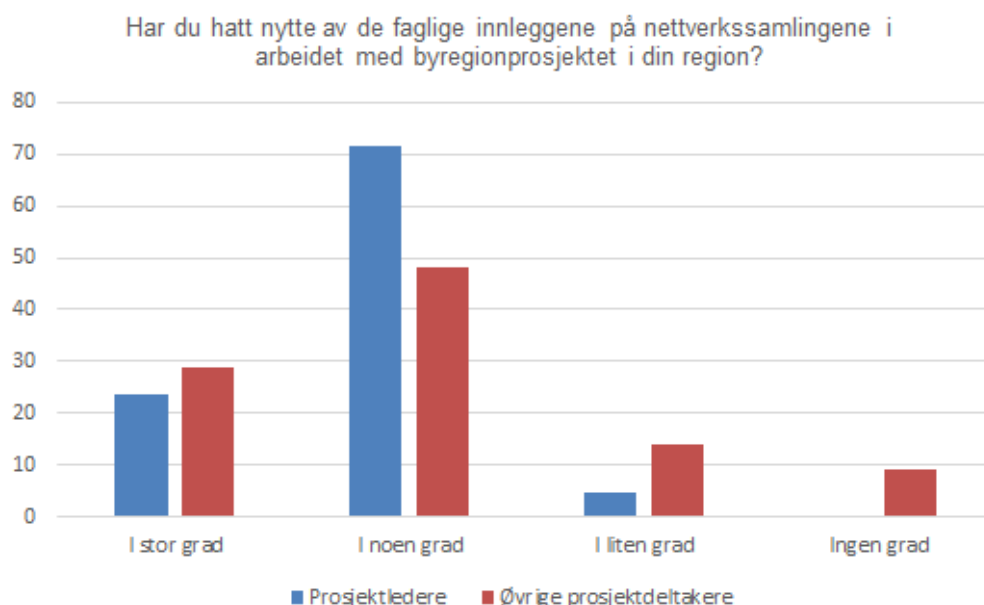
43 En liten utfordring i så måte er at det ikke lenger finnes noen godkjenningsordning eller allment godtatte kriterier for å avgrense en by fra bare å være et tettsted. I klassifiseringen av BA-regioner (Gundersen og Juvkam 2013) har man imidlertid en nedre grense for småbyer for tettsteder/sentra ned til 3500 innbyggere.

imidlertid hovedgruppen man var ute etter, dvs. små- og mellomstore byregioner i hele landet.

Nytten av fellesaktiviteter

En viktig del av programmet har vært kunnskapsutvikling og -deling, innad mellom prosjektene/byregionene og utad fra prosjektene/programmet til samfunnet forøvrig. Hovedansvaret for dette har vært delegert til Kompetansesenteret for distriktsutvikling (KDU) ⁴⁴. I samarbeid med KMD og prosjektlederne, har KDU arbeidet med å styrke læringen, kunnskapsflyten og nettverkene innenfor og mellom byregionene. KDU har driftet programmets hjemmesider og gjennomført 17 nasjonale lærings- og kunnskapskonferanser for prosjektlederne og –deltakerne. På disse konferansene har også KMD fått sin plass og mulighet til å være i kontakt med prosjektene.

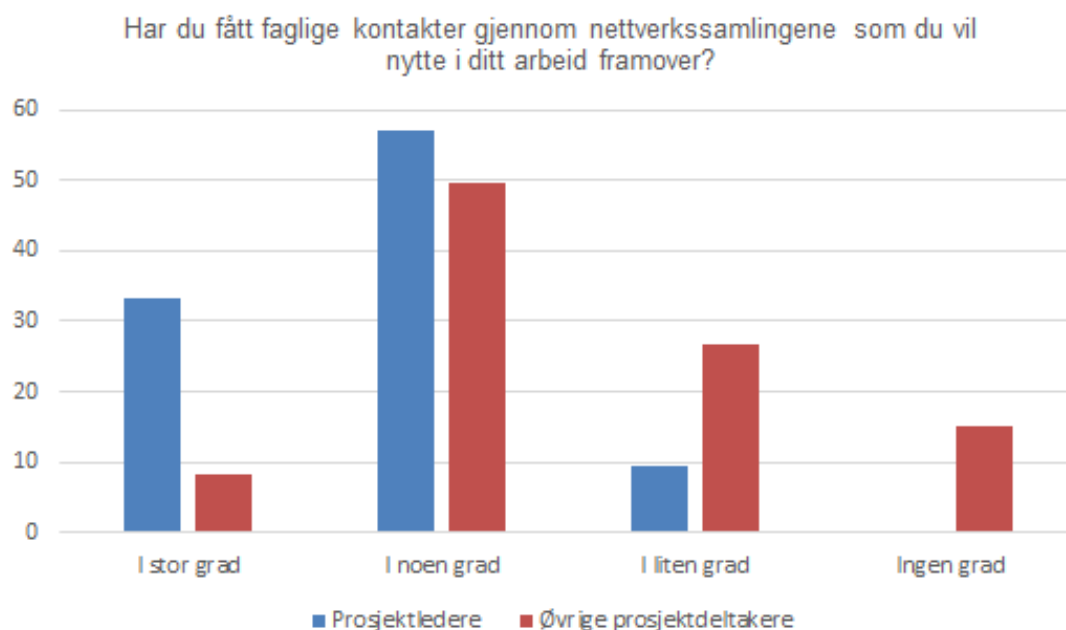
En av surveyene vi gjennomførte primo 2018 viste at disse nasjonale samlingene i hovedsak har vært opplevd som nyttige for prosjektledere og -deltakere i deres arbeid med utviklings-prosjektene (se figur 10.1 og 10.2). Stort sett alle prosjektlederne har opplevd disse samlingene nyttige «i stor» eller «noen grad», og tilnærmet ingen prosjektleder har vært misfornøyd med nytten. Nytten har også vært opplevd som god (stor grad/noen grad) av øvrige prosjektdeltakere, selv det her også er et markert men lite mindretall som ikke har hatt noen nytte av samlingene.



(Kilde: Utvidet survey, N=380)

Figur 10-1: *Nytten av de nasjonale nettverkssamlingene for utviklingsarbeidet*

⁴⁴ KDU har hatt om lag 2,5 årsverk i året på de oppgavene som de har vært pålagt.



Kilde: Utvidet survey, N=380

Figur 10-2: *Faglige kontakter på de nasjonale nettverkssamlingene av nytte for utviklingsarbeidet*

Informantintervjuer og deltakende observasjon på nettverkssamlingene viser at KDU har vært en viktig informasjonssentral, «støttekontakt» og tilrettelegger for erfaringsutvekslingen mellom prosjektlederne. Dette har vært viktig fordi det har vært snakk om ledelse av relativt komplekse prosjekter og prosesser med ulike behov og utfordringer i regionene. KDU har brukt en god del tid på denne funksjonen, og har hatt faste samtaler med alle prosjektlederne et par ganger i året. KDU har lagt vekt på dialog og ansvarliggjøring av prosjektlederne, men på prinsipielt grunnlag ikke sittet i noen av prosjektenes styringsgrupper.

Det har vært et godt samarbeid og høy tillit mellom KMDs og KDUs representanter i programmet. Det har vært ganske tett dialog med jevnlig telefonkontakt (1-2 ganger i uken) om prosjekter og program foruten et par møter i året for å drøfte rammen og forventninger. Dette har bidratt å lette styringen og gjennomføringen av programmet.

Noen vurderinger av statens rolle og betydning for addisjonalitet

Programmet har opplagt møtt et kunnskaps- og utviklingsbehov i en betydelig del av kommune-Norge. Dette indikeres blant annet av den store interessen og oppslutningen om programmet fra en stor andel av kommunene i landets små- og mellomstore byregioner. Oppslutningen og interessen fra storbyregionene og spredtbygde distriktsregioner har vært noe svakere. Programmet har videre utløst betydelige ressurser utover tilskuddene fra departementet (om lag det dobbelte mål i nominell verdi) og hatt en klart mobiliserende effekt særlig blant offentlig aktører i byregionene om bedre regionalt samarbeid om nærings- og samfunnsutvikling.

Programmet har hatt relativt klare mål og forventninger på overordnet nivå, men ellers gitt kommunene store frihetsgrad til å definere prosjektenes fokus og innretning med basis i et felles kunnskapsgrunnlag i den enkelte region. Det har vært lite faglig oppfølging underveis av enkeltprosjekter fra departementet, kun det som har vært knyttet til årlig standard rapportering om framdrift og regnskap fra prosjekt til KMD. KDU har hatt nærmere kontakt med prosjektene og tatt seg av mye av informasjonsbehov og ellers tilrettelegging for læring på tvers av prosjektene på årlige nettverkskonferanser.

Departementet har med dette lagt opp til et program med lav terskel for deltakelse og stor frihet for deltakende kommuner til å definere prosjektenes fokus, innretning og gjennomføring. Dette har utløst ressurser og et stort mangfold av prosjekter tilpasset ulike regionale kontekster. Denne åpne lavterskelinnretningen for deltakelse har nok bidratt til å styrke innsatsaddisjonaliteten gjennom at tiltak som ikke ville blitt iverksatt og/eller muligens på et senere tidspunkt, ble en del av byregionprosjektet. Det har medvirket til at det i utgangspunktet har vært stor variasjon i kvaliteten på prosjektene og i organisering og styring av prosjektene. Noen prosjekter har gitt svært gode og viktige resultater, mange noen resultater men mindre en forespeilet i prosjektsøknad, og enkelte – riktignok få - har gitt tilnærmet ingen resultater.

Til tross for relativt store frihetsgrader har programmets overordnede innramming og krav til prosjektene om overordnede mål tilpasset programmålene, krav til samarbeid mellom kommunene og felles kunnskapsgrunnlag, krav om deltakelse og kunnskapsdeling på årlige nettverkssamlinger, samlet bidratt til å styrke både atferds- og resultataddisjonaliteten i prosjekter og program.

Departementet har altså styrt programmet gjennom å kombinere sentral styring knyttet til programmets mål og ramme, økonomistyring og –rapporteringer, krav til samarbeid mellom kommunene, kunnskapsgrunnlag og nettverksdeltakelse, og ellers desentralisert styring der prosjekteier (kommunene) har vært gitt store frihetsgrader til å definere prosjekters konkrete fokus, tiltak og gjennomføring. KMD synes i utgangspunktet å ha klart denne balansegangen rimelig godt.

Man kan også reise noen spørsmål. Programmet og programstyringen kunne nok vært enda noe tydeligere på den faglige og politiske begrunnelsen for programmet og vært noe mer konkrete på relevante innsats- og resultatfelt. Det er også utfordrende å kjøre et slikt program som omfatter alle regiontyper, fra storbyer til spredtbodde distrikter. Programmet har riktig nok først og fremst mobilisert kommuner i små- og mellomstore byregioner. Perspektiver og forutsetninger for regionalt utviklingssamarbeid rettet mot økonomisk vekst varierer generelt svært mye betinget av kommuners størrelser og hva slags sentralitetsregion de er en del av. Man bør vurdere om eventuelle liknende program i framtiden heller burde organiseres i 2-3 delprogrammer eller deler av samme program, men der man skiller klarere på mål- og målgrupper innenfor ulike hovedtyper av sentralitetsregioner (eks. storby-, småby- og småsenterregioner). Da vil man i første omgang kunne sørge for å understøtte kunnskapsdeling og nettverk mellom regioner innenfor en del av de samme typene av sentralitetsregioner og som vil kunne ha flere relevante læringspunkter enn regioner som har svært ulik sentralitet.

Om programmet også burde stilt større krav til prosjektkvalitet for deltakelse og et mulig tettere faglig oppfølgingsopplegg er noe som kan vurderes i forhold til slike programmers måloppnåelse i framtiden. Ellers synes det som at programmet i utgangspunktet burde trukket noe større veksler på fylkeskommunenes arbeid på feltet og mulig krav om mer aktiv involvering. Det synes også som programmet i enda større grad kunne ha ansvarliggjort kommuneledelser og styringsgrupper bedre når det gjelder deres rolle til i å bidra aktivt til å støtte opp om og promotere utviklingsprosjektene.

Dette har ellers vært et ganske ambisiøst program med ganske krevende mål knyttet til økonomisk vekst og vekstkraft på lang sikt. Man kan stille spørsmål om programmets varighet (3-4 år) og økonomiske ramme (110 mill.kr) blir noe smått og puslete i forhold til programmets mål og kontekst for øvrig. En ting er at arbeid med regional nærings- og samfunnsutvikling som skal ha effekter for økonomisk vekst i regioner krever langsiktig samarbeid. Det er også kjent at kommunenes kapasitet og evne er svært varierende når det gjelder å kunne drive selv og delta i lokalt og regionalt utviklingsarbeid for å styrke vekstkraften. På toppen av dette kom kommunereformprosessen, som etterhvert bidro til å hemme framdrift og gjennomføring i en betydelig andel av byregionprosjektene.

DEL IV KONKLUSJONER

11. Sammenfatning av funn og konklusjoner

I denne andre delen av evalueringen av utviklingsprogrammet⁴⁵ for byregioner har det følgende tre spørsmål vært sentrale:

- Hvilke *typer strategier og tiltak* er etablert og iverksatt, og hvordan vil disse kunne påvirke den økonomiske veksten i byregionene på lengre sikt?
- Hvordan har programmets *addisjonalitet* vært?
- Hvordan har *statens rolle* med hensyn til innretning og organisering av programmet påvirket addisjonaliteten?

Om utviklingsprosjektene

Det er 37 byregioner (220 kommuner) med like mange utviklingsprosjekter som har deltatt i byregionprogrammet. Til tross for ulikheter mellom prosjektenes tematiske innretting har prosjektene til felles søkelys på ett eller flere av de følgende overordnede utfordringer:

- Næringsutvikling og innovasjon, tilgang på arbeidsplasser og kompetansepersonell.
- Tettere samarbeid kunnskapsinstitusjoner og næringslivet, regionalt tilpasset kompetanse- og utdanningstilbud.
- Befolkningsutvikling og sammensetting, bostedsattraktivitet, identitet og rekruttering.
- Fysisk infrastruktur og utbyggingsmønster.

Hvilke typer strategier og tiltak er iverksatt?

De aller fleste prosjektene har bidratt til å styrke deler av byregionenes *myke infrastruktur* som vil kunne være av betydning for evne til samordnet tilrettelegging, næringsutvikling og økonomisk vekst på sikt. I styrkingen av den myke infrastrukturen inngår flere og bedre møteplasser og informasjons- og kunnskapsnettverk mellom aktørene i regionen, bedre samhandling mellom by- og omlandskommunene, en sterkere delingskultur, mer samarbeids- og utviklingsorienterte kommuner, bedre tillit mellom aktørene og økt kommunal evne og vilje til samarbeid om strategisk nærings- og samfunnsutvikling på byregionalt nivå. Hele ¾ av prosjektlederne mener at møteplassene og nettverkene vil bli opprettholdt etter prosjektslutt. Videre har 2/3 av de deltakende byregioner inngått *forpliktende avtaler om framtidig samarbeid* enten i form av konkrete samarbeidsprosjekt eller ved vedtatte felles utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner mellom kommunene.

I 2/3-del av prosjektene har man bidratt til å utvikle og profesjonalisere næringsutviklingsapparatet hos kommunene. I mange av prosjektene har man ellers arbeidet med å styrke deler av innovasjonssystemet gjennom tettere og bedre samarbeid mellom

45 Første del av evalueringen er dokumentert i NIBR notat 2016-106 og belyser faktorer som har påvirket innretning, iverksetting og framdrift i byregionenes utviklingsprosjekter i en tidlig fase

kunnskapsinstitusjoner og næringsliv, utviklingen av innovasjonssentra og tilpasset utdanningstilbud. Om lag 30% av byregionene melder om resultater i form av tilpasset utdanningstilbud til regionens nærings- og arbeidsliv.

I om lag 60% av byregionene har prosjektet bidratt til *bedre profilering* av byregionen og ifølge prosjektlederne bidratt til utvikling av en sterkere byregional identitet. I mange av prosjektene henger dette sammen med *stedsutviklings- og attraktivitetstiltak*. Om lag halvparten av byregionprosjektene melder at de har oppnådd resultater innen denne kategorien.

Fysisk (eksempelvis veger, nærings-arealer og -lokaler) og teknisk infrastruktur inngår ofte som en viktig del av kommunenes tilrettelegging for næringsutvikling. Om lag 20% av byregionprosjektene melder om resultater innen denne kategorien.

¼ av byregionprosjektene melder at de har bidratt til *bedriftsutvikling* i byregionen i form av nye bedrifter, flere arbeidsplasser eller økt konkurranseevne i etablerte bedrifter. Dette er det imidlertid få konkrete eksempler på. Det er enda flere som har eksempler på hvilke tiltak byregionprosjektene har gjennomført for å bidra dette. Dette dreier seg blant annet om etablering av formaliserte bedriftsnettverk eller klyngesamarbeid. Det er imidlertid få konkrete eksempler på nye bedrifter eller flere arbeidsplasser i eksisterende virksomheter.

Samlet sett viser gjennomgangen over at om lag ¾ av byregionene har fått styrket sin felles næringsutviklingskapasitet på flere ulike områder og at i 2/3 av byregionene videreføres samarbeidet mellom kommunene og da med et bedre næringsutviklingsapparat.

Samlet sett betyr dette at det i regi av byregionprosjektene har blitt iverksatt mange ulike tilretteleggingstiltak for næringsutvikling, mens de i liten andel har oppnådd resultater i form av nye virksomheter eller arbeidsplasser.

Hvordan vil iverksatte strategier og tiltak kunne påvirke den økonomiske veksten i byregionene på lengre sikt?

Samlet sett er vår vurdering er at hoveddel av ByR-prosjektene har hatt tiltak som er relevante for programålet, og en betydelig del av disse (18-20 prosjekter) har styrket sine institusjonelle forutsetninger for økonomisk vekst fram mot 2023 og utover. Dette dreier seg om resultater som styrket kompetanse, evne og vilje til samarbeid om regional nærings-planlegging og felles tilretteleggende tiltak som vil kunne styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutviklingen i byregionene på lang sikt. Deler av dette vil også bidra til å styrke byregionenes evne til næringsutvikling og –vekst på sikt, selv om styrken i effektene er usikre.

For et mindretall av ByR-prosjektene (inntil 10 prosjekter) synes resultatene såpass fragmenterte og tynne, at de mest sannsynlig vil ha marginal eller ingen effekt for den økonomiske veksten eller næringsutviklingen i de aktuelle byregionene fram mot 2023. Med andre ord er ByR-prosjektenes resultater og sannsynlige effekter på lang sikt ganske varierte og ujevne, selv om resultatene for flertallet av prosjektene må vurderes gode særlig når det gjelder å utvikle større styrke i den byregionale institusjonelle utviklingskapasiteten.

Når det gjelder mer konkrete resultater i form av nye arbeidsplasser og bedrifter i privat og offentlig sektor har det i prosjektperioden vært marginale resultater. For privat sektor er dette ikke overraskende gitt prosjektenes kompleksitet, utfordringer og begrensede varighet. Her vil resultater og effekter i beste fall komme på sikt.

Vi har angitt vesentlig potensielle effekter av økt institusjonell utviklingskapasitet, men det krever kontinuerlig oppfølging. Arbeid med regional næringsutvikling og økonomisk vekst er langsiktig arbeid. Som nevnt vil effektene fra ByR-satsingene øke klart om kommunene og andre relevante aktører følger opp de avtaler og det grunnlaget som nå har blitt lagt, til å styrke det byregionale samarbeidet om nærings- og samfunnsutviklingen i årene som kommer. Omvendt, uten oppfølging og videreutvikling av det byregionale samarbeidet om samfunns- og næringsutvikling, vil effektene bli langt svakere og i mange tilfeller da helt marginale.

Hvordan har programmets addisjonalitet vært?

For mange ByR-prosjekter har prosjekttressursene bidratt til økt kompetanse og delingskultur, til å forsterke og framskynde utviklingsprosesser samt utløste flere forpliktende samarbeid mellom kommunene om nærings- og samfunnsutvikling hvorav en god del videreføres etter prosjektslutt.

Surveyundersøkelsene viser at byregionprogrammet har utløst ressurser, ført til atferdsendringer og gitt resultater og effekter som ikke hadde kommet uten at programmet hadde vært iverksatt. *Innsatsaddisjonaliteten* vurderes som middels da om lag halvparten av respondentene mener at tiltakene ikke ville blitt gjennomført uten programmet og like mange mener at tiltakene i stor grad eller i noen grad ville blitt gjennomført. *Atferdsaddisjonaliteten* vurderes som svakere enn middels da om lag 2/3 mener at endringen i samhandlingen/samarbeidet mellom kommunene ville kommet uansett. Svakere enn middels score på atferdsaddisjonalitet henger sammen med at mange av kommunene allerede hadde et aktivt samarbeid, videre at en presset kommuneøkonomi, særlig for de mindre kommunene, ville tvinge fram felles løsninger og oppgavefordeling. *Resultataddisjonaliteten* vurderes som middels da like over halvparten av respondentene mener at resultatene i liten eller ingen grad ville kommet uten byregionprosjektene.

Hvordan har statens rolle med hensyn til innretning og organisering av programmet påvirket addisjonaliteten?

Statens innretning har utløst ressurser og et stort mangfold av prosjekter tilpasset ulike byregionale aktører og kontekster. Denne åpne lavterskelinnretningen har bidratt til økt innsatsaddisjonalitet gjennom at tiltak som eller ikke ville blitt iverksatt kom med som en del av byregionprosjektet.

Departementet har styrt programmet gjennom å kombinere «top-down» prosesser knyttet til programmets ramme og mål, økonomistyring og –rapporteringer, med å stimulere til «bottom-up»-prosesser med store frihetsgrader for prosjekteiere å gjennomføre tiltak som er tilpasset ulike regioner.

Til tross for relativt store frihetsgrader har programmets overordnede innramming og krav til prosjektene om overordnede mål tilpasset programmålene, krav til samarbeid mellom kommunene og felles kunnskapsgrunnlag, krav om deltakelse og kunnskaps-

deling på årlige nettverkssamlinger, samlet bidratt til både å styrke atferdsaddisjonaliteten (endret samhandling mellom kommunene i byregionene) og resultataddisjonaliteten i prosjekter og program.

Overordnede vurderinger

Evalueringen av utviklingsprogrammet gir grunnlag for å reise noen overordnede synspunkter og spørsmål både til programstyringen og byregionprogrammet.

Den faglige og politiske begrunnelsen for programmet kunne vært tydeligere og programstyringen vært noe mer konkrete på relevante innsats- og resultatfelt. Det er utfordrende å kjøre et slikt program som omfatter alle regiontyper, fra storbyer til spredtbodde distrikter. Programmet har riktig nok først og fremst mobilisert kommuner i små- og mellomstore byregioner. Perspektiver og forutsetninger for regionalt utviklingssamarbeid rettet mot økonomisk vekst varierer generelt svært mye betinget av kommuners størrelser og hva slags sentralitetsregion de er en del av. Det kan vurdere om eventuelle liknende program i framtiden heller burde organiseres i 2-3 delprogrammer eller deler av samme program, men der man skiller klarere på mål- og målgrupper innenfor ulike hovedtyper av sentralitetsregioner (eks. storby-, småby- og småsenterregioner). Da vil man i første omgang kunne sørge for å understøtte kunnskapsdeling og nettverk mellom regioner innenfor en del av de samme typene av sentralitetsregioner og som vil kunne ha flere relevante læringspunkter enn regioner som har svært ulik sentralitet.

Om programmet også burde stilt større krav til prosjektkvalitet for deltakelse og et mulig tettere faglig oppfølgingsopplegg er noe som kan vurderes i forhold til slike programmers måloppnåelse i framtiden. Programmet kunne trukket større veksler på fylkeskommunenes arbeid på feltet og mulig krav om mer aktiv involvering. Det synes også som programmet i enda større grad kunne ha ansvarliggjort kommuneledelser og styringsgrupper bedre når det gjelder deres rolle til å bidra aktivt til å støtte opp om og promotere utviklingsprosjektene.

Det har ellers vært et ganske ambisiøst program med ganske krevende mål knyttet til økonomisk vekst og vekstkraft på lang sikt. Man kan stille spørsmål om programmets varighet (3-4 år) og økonomiske ramme (110 mill.kr) blir noe smått og puslete i forhold til programmets mål og kontekst for øvrig.

Evalueringen gir også grunnlag for å stille spørsmål ved om alle kommunene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ta ansvar for å utvikle innovasjons- og næringspolitikk i byregionen. Evalueringen tyder på at mange, i særlig grad av de mindre kommunene, hverken har kapasitet eller kompetanse til å utføre alle oppgaver innenfor dette politikkkfeltet. Det er behov for en gjennomgang i hver enkelt byregion av hvordan samarbeidet mellom kommuner, fylkeskommuner, Innovasjon Norge og andre offentlige og private aktører kan legges opp for å sikre et lokalt og regionalt utviklingsarbeid som styrker den økonomiske vekstkraften i byregionene. Evalueringen har vist at programmet i enkelte av byregionene har bidratt til utvikling og etablering av et slikt byregionalt samarbeid.

Referanser

Aarsæther, N (2010): Kommunen i rolla som samfunnsutviklar» I Borch et.al. (red)(2010): Innovative bygdemiljø. Kap.8. Fagbokforlaget, Bergen

Angel, E. & G.M. Grimsrud (2017) : Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsretta samfunnsutvikling. UNI Rokkan RAPPORT 5-2017.

Arbo, P. (2005): *Fylkesplanlegging og regional samstyring*. Arbeidsnotat Norut-NIBR 2005:1002.

Argyris, C. & Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company.

Barca, F. (2009): "An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations," Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hubner, European Commission, Brussels.

Barca, F., McCann, P. & A. Rodriguez-Pose (2012): The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, vol. 52, no. 1, 2012, pp. 134–152

Cooke, P. & A.Piccaluga (eds.) (2006): *Regional Development in the Knowledge Economy*.

Christensen, T, Lægreid, P. Roness, P. & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ciccone, A. & Hall, R.E. (1996): *Productivity and the density of economic activity*. *American Economic Review.*, Vol 86 (1).

Duranton, G. & Puga, D (2013): *The growth of cities*. I Durlauf et.al. (eds): *Handbook of Economic growth*. Elsevier. Amsterdam.

Farsund og Leknes (red.) (2010): *Norske byregioner – utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Høyskoleforelaget.

Foss, O, D.Juvkam og K.Onsager (2006): *Små og mellomstore byer og regional utvikling*. En litteraturstudie, NIBR-notat 2006:111

Frenken, K. et.al (2007): *Related Variety, Unrelated Variety and Regional Economic Growth*. *Regional Studies*, Vol.41.5

Glaeser et.al. (1992): *Growth of cities*. I *Journal of Political economy*. 1992, vol. 100 (6).

Gundersen, F. og K. Onsager (2011): *Regional innovasjon og næringsutvikling*. NIBR-rapport 2011.

Hofstad, H. og G. S.Hanssen (2015) *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*. NIBR-rapport 2015:17.

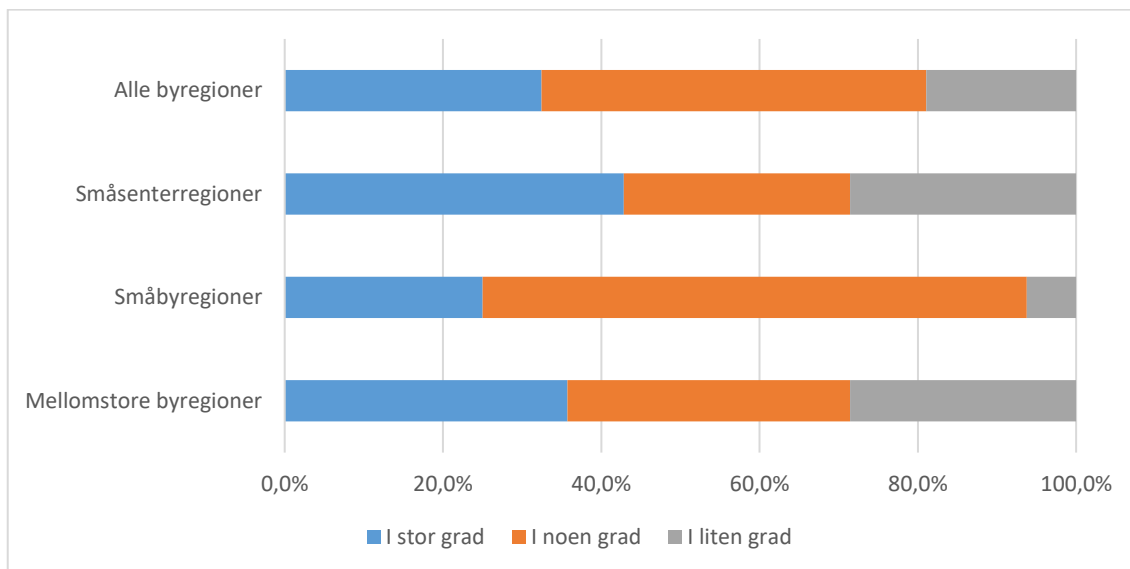
Holmen, A.K. Tennås og G.S. Hanssen (2013) : *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap*.Samarbeidsrapport IRIS/NIBR. IRIS-rapport 2013/215.

Johansen, S., B. Langset og O. Foss (2015): *Byregionprogrammets fase 1: Gjennomgang av. 33 samfunnsanalyse*. NIBR rapport 2015:16.

- Kitson, M. m.fl. (2004), «Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept», i *Regional Studies*, Vol. 39:9, 991 – 1001.
- Leknes, E. m.fl. (2013): *Interkommunalt samarbeid - Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. IRIS-2013/008.
- Leknes, E. og L. A. Grünfeld, R. B. Holmen, A. Blomgren, S. B. Bayer, A. M. Harstad, M. G. Theie og A. Espelien : «Drivkrefter for vekst i små og mellomstore byregioner» (IRIS og Menon 2016) IRIS-rapportnr. 2016/130.
- March, J. G. (1999): *The Pursuit of Organizational Intelligence*. Oxford: Blackwell.
- Menon (2015): *Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst*. Rapport.
- Melding. St.12 (2012-13): *Perspektivmeldingen 2013*. Tilråding fra Finansdepartementet 8. februar 2013.
- Moe, S.E. (2011): Kommunen som samfunnsutvikler. Drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid. FaFo-rapport 2011:30.
- NIVI (2016): Status for interkommunalt samarbeid. NIVI-rapport 2016:3.
- NOU (2015): *Produktivitet – grunnlag for vekst og velstand*. Produktivitetskomisjonens første rapport. NOU-rapport 2015:1.
- NOU 1992:15, Kommunene og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.
- Onsager, K., H. Aslesen, F. Gundersen, A. Isaksen and O. Langeland (2010): *City regions, advantages and innovation*. NIBR-rapport 2010: 5.
- Oxford Research (2014): *Kommunalt samarbeid på næringsfeltet. En litteraturstudie med praktiske råd*. Rapport.
- Pawson, R. & N. Tilly (1997). *Realistic Evaluation*. Sage Publishing.
- Pawson, R. (2006): *Evidence-based Policy. A realist perspective*. Sage.
- Prop.96 S (2016-17): *Endringer i kommune strukturen*.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ringholm, m.fl. (2009): *Kommunen som samfunnsutvikler*. Rapport 8/2009. Norut.
- Rosenberg, N (2004): *Innovation and Economic Growth*. OECD.
- Røiseland, A og S. Vabo (2008): «Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen». Norsk statsvitenskaplig tidsskrift, 24 (01-02), 86-107.
- Scott, A & M. Storper (2003): Regions, Globalization and Development. *Regional Studies*, vol. 37: 6&7, s. 579.
- Sverdrup, S. (2002): *Evaluerings. Faser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget.
- Weis, C.H. (1998): *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. Second edition. Englewood Cliff: Prentice Hall.

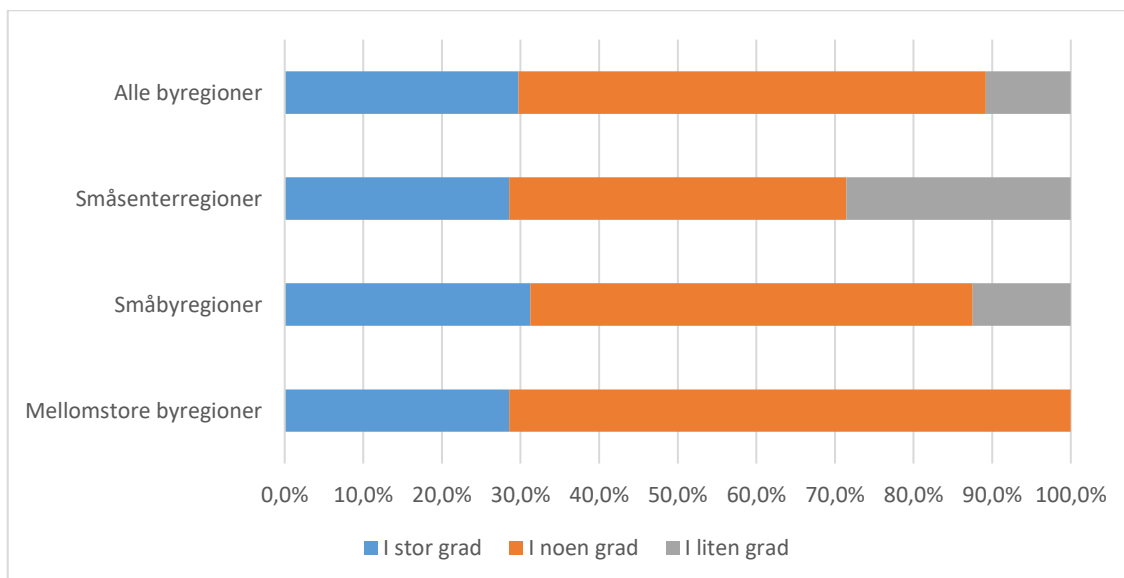
Vedlegg 1 - Diagrammer

Muligens ta med i diskusjonen funn i grafene under som er svar på spørsmål 41 i prosjektledersurveyen.



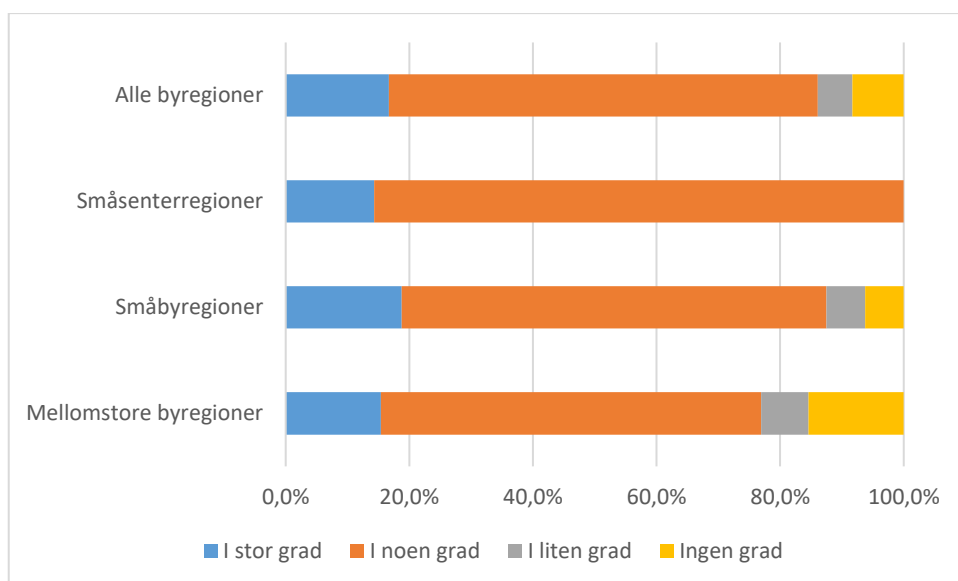
Kilde: Prosjektledersurvey

Vedl-Figur 1: *Har prosjektet bidratt til bedre samhandling mellom by/senter og omlandskommunen om nærings- og samfunnsutvikling?*



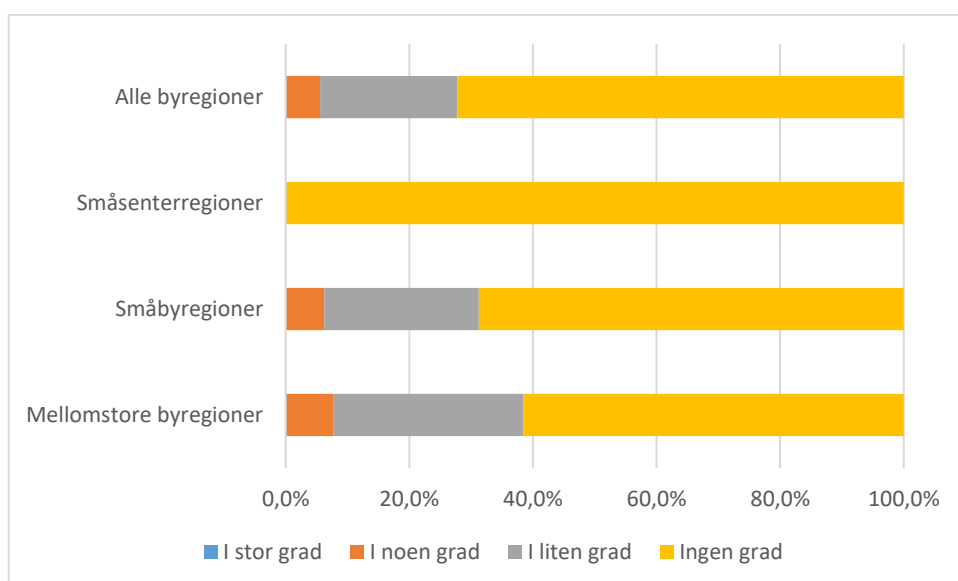
Kilde: Prosjektledersurvey

Vedl-Figur 2: *Har prosjektet bidratt til mer samarbeids- og utviklingsorienterte kommuner i regionen?*



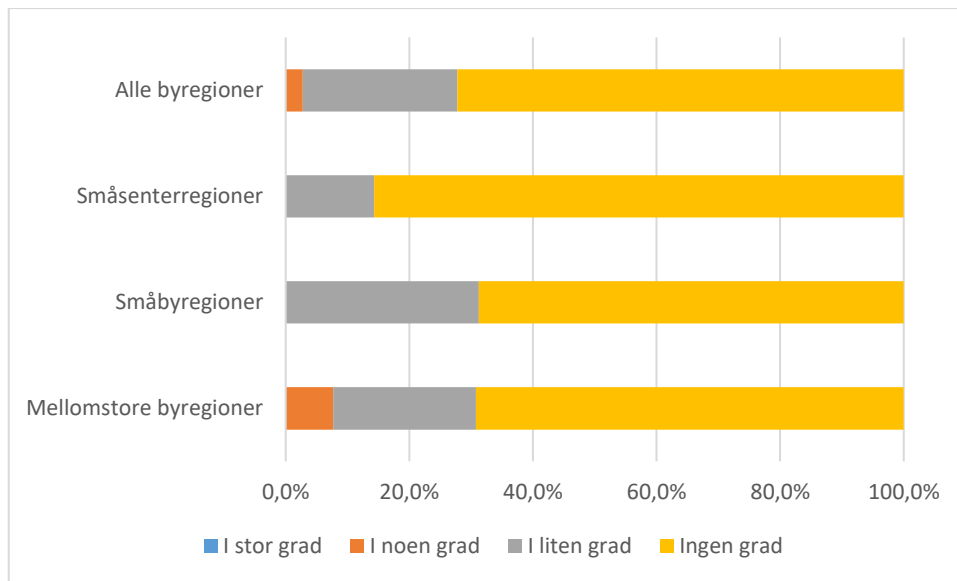
Kilde: Prosjektledersurvey

Vedl-Figur 3: *Har prosjektet bidratt til bedre tillit og samhandling mellom offentlige og private aktører i deltakerkommunene?*



Kilde: Prosjektledersurvey

Vedl-Figur 4: *Har prosjektet bidratt til svekket tillit og samhandling mellom næringsliv og kommuneforvaltningen – og omlandskommunene?*



Kilde: Prosjektledersurvey

Vedl-Figur 5: *Har prosjektet bidratt til svekket tillit og samhandling mellom by/senter og omlandskommunene?*

Vedlegg 2 - QCA-analyse

Modellbeskrivelse

For å sammenlikne funnene fra de ulike Byregion-prosjektene og for å belyse hvorfor det kan være variasjon mellom de ulike prosjektene og oppnådd resultat av Byregion-deltakelsen vil vi benytte QCA (qualitative comparative analysis) som analyseteknikk. Dette er en metode som er blitt utviklet med tanke på dikotomier, hvor man kunne klassifisere enheter (her: Byregion-prosjekter) i grupper som hadde den ene egenskapen, eller i gruppen som har den motsatte egenskapen. Denne analyseformen gir mulighet til å studere sammenhenger mellom tilhørighet i disse gruppene og andre egenskaper med ved enhetene. Er det for eksempel slik at i Byregion – prosjekt hvor deltakende kommuner har samarbeidet før («Sterk samarbeidstradisjon») fremmer et av de oppnådde resultatene, eks. videreført samarbeid i form av nye samarbeidsprosjekter, vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner? Dette kan vi undersøke ved å se på hvor sterkt sammenfall det er mellom medlemskapet i by-region-prosjektene som har «Sterk samarbeidstradisjon» og «Svakere samarbeidstradisjon».

Videre i dette kapitlet vil vi benytte oss av den utvidet analyseformen som kalles «fuzzy set»-QCA⁴⁶. I denne analyseformen er det mulig at en enhet (her: Byregion-prosjekter) kan ha delvis medlemskap i egenskapene ved prosjektet og oppnådde resultater. I vår analyse av Byregion prosjektene vil noen av egenskapene være dikotomier. Eksempelvis vil regioner som tidligere har samarbeidet innenfor samme tematikk har verdien 1, regionen som tidligere har samarbeidet, men innenfor et annet tema vil få en lavere verdi, men regioner som tidligere ikke har samarbeidet vil ha verdien 0.

Siktemålet med analysen er å forsøke å finne frem til generelle sammenhenger eller mønstre i det empiriske materialet som kan bidra til å forklare variasjon i resultat mellom prosjektene. Metoden gir oss to muligheter: Vi kan se på kombinasjoner av egenskaper som i større grad fører til å fremme et resultat, eller vi kan det på kombinasjoner av egenskaper som hemmer et resultat. Metoden gir oss et resultat der det kan være kun en egenskap er fremtredende eller en kombinasjon av egenskaper. Disse kombinasjonene av egenskaper gir såkalte «idealtyper» av prosjekt, hvor det da kan tenkes at denne kombinasjonen fremmer et resultat mer enn en annen kombinasjon. Derimot, et godt og utbredt vitenskapelig prinsipp er at man skal etterstrebe de enklest mulige forklaringene. Dersom en enkelt faktor forklarer et

46 Dette er en metode som bygger på Ragin 2000 og Ragin 2006

resultat nesten lite godt som en kombinasjon av faktorer, vil vi velge å legge vekt på den enkleste forklaringen.

Prosjekt-kontekstuelle uavhengige variabler (egenskaper/kjennetegn)

Det er flere uavhengige variabler (egenskaper ved prosjektene) som kan tenkes å ha betydning for resultatene av byregionprosjektene. Innledningsvis var det er mange kjennetegn ved prosjektene vi antok kunne ha betydning for de ulike resultatene. Det måtte derfor gjøres en vurdering om hvilke av disse variablene som har størst forklaringskraft. Deretter måtte det undersøkes om det var nok variasjon mellom byregion-prosjektene og at valgte faktorer ikke prøver å forklare samme egenskap.

Det kan blant annet tenkes at byregionen sosioøkonomiske kjennetegn kan ha en betydning for et resultat. Dette kan for eksempel være byregionens funksjonelle samhörighet⁴⁷. En større funksjonell samhörighet kan tenkes å gi større sannsynlighet for interesse i kommunene for samarbeid, som i neste omgang kan kunne bidra til et resultat. Surveyen gir oss imidlertid et mer omfattende bilde på tilsvarende kjennetegn. Surveyen gir svar på samarbeidstradisjoner mellom kommunene og det spesifiseres om det er innenfor samme tematikk eller ikke. Det vil ikke være hensiktsmessig å bruke begge disse nevnte egenskapene da korrelasjonen mellom dem er relativ høy. Slike avveieringer gjøres på alle de aktuelle uavhengige variablene. Det er flere variabler som vi har valgt å ikke ta med i analyse da de ikke påvirket resultater eller ikke gav oss noe robuste analyser. De prosjekt-kontekstuelle variablene som **ikke** er valgt ut er: *antall deltagende kommuner, styringsgruppens størrelse, politisk eller administrativ styringsgruppe, prosjektets budsjett og prosjektets tematiske innretning*. Vi vurderte også flere sosioøkonomiske variable (ulike vekst og størrelsesindikatorer) i tillegg til samhörighetsindikatoren nevnt ovenfor.

Vi skal i første omgang undersøke betydningen av fire faktorer for de ulike resultatene, hvor det innledningsvis er gjennomført tilsvarende robustsjekker. De fire faktorene vi begynner med å se på, er:

Samarbeidstradisjon mellom kommunene: Det antas at byregionprosjekter der kommunene har samarbeidet før, vil ha et bedre utgangspunkt for å oppnå resultater enn de kommunene som er i et nytt samarbeid. Dette er en skala hvor 1 = tidligere samarbeid og 0 = ikke tidligere samarbeid. Regioner som tidligere har samarbeidet innenfor samme tematikk har verdien 1, mens regioner som før har samarbeidet, men innenfor et annet tema får en verdi lavere enn 1, mens regioner som aldri har samarbeidet vil få verdien 0. Generelt har alle regioner, utenom en (Aust – Lofoten)

⁴⁷ Byregionen funksjonelle samhörigheten kan måles med å for eksempel å se på arbeidspendling inn til kommunene i regionen.

samarbeidet før. Variasjonen innenfor denne variabelen ligger innenfor om samarbeidet har vært innenfor samme tematikk. Tabellen nedfor viser hvilke spørsmål fra surveyen variabelen bygger på og hvor mye hvert spørsmål vektlegges.

Vedl.Tabell 1: Spørsmålene som faktoren samarbeidstradisjon mellom kommunene bygger på og fordelt vektlegging. Kilde: Prosjektledersurvey, spørsmål 2, Samarbeids-tradisjoner

Spørsmål	Ja, alle kommunene	Ja, noen av kommunene	Nei/vet ikke
Samarbeid innen byregionprosjektets tema tidligere?	0,4	0,3	0
Samarbeid på andre områder?	0,2	0,1	0
Formelt administrativt samarbeid tidligere?	0,2	0,1	0
Formelt politisk samarbeid tidligere	0,2	0,1	0

Prosjektet del av et større prosjekt i byregionen: Det antas at byregionprosjektet vil oppnå større resultater dersom de inngår i et allerede eksisterende prosjekt i byregionen. Dette fordi det antas at prosjektet da har et fundament å bygge på. Dette er en skala hvor 1 = del av et større prosjekt og 0 = ikke del av et større. De fleste regionene har en verdi over 0.5 for å markere at det delvis er relaterte prosjekter i regionen. Midt-Troms, Namdal, Fosen, Grenland, Kongsvinger og Nedre Romerike har verdien 1 for å markere at deres prosjekt bygger på et (tematisk likt) eksisterende prosjekt i byregionen.

Prosjektleders tilknytning, plassering, posisjon og samarbeidserfaring: Det antas at det vil være fordelaktig at prosjektleder er ansatt hos en av kommunene fordi da er det tettere kontakt med politisk og administrativt og det kan lettere kobles til kommunal virksomhet eksempelvis ved videreføring.

Tabellen nedfor viser hvilke spørsmål fra surveyen variabelen bygger på og hvor mye hvert spørsmål vektlegges.

Vedl.Tabell 2: Spørsmål som variabelen prosjektleders tilknytning, plassering, posisjon og samarbeidserfaring bygger på og fordelt vektlegging.. Kilde: Prosjekt leder-survey spørsmål 3.

Spørsmål	Ja	Nei	Svært mye	Mye	Noe	Litt
Prosjektleder ansatt i en kommune?	0,3	0				
Prosjektleder tidligere ansatt i kommunen	0,2	0				
Har prosjektleder hatt ledende stilling i kommunen?	0,2	0				
Har pleider samarbeidet med andre deltakerne tidligere?			0,3	0,2	0,1	0

Styringsgruppens og kommuneledelsens funksjon: Støtte fra styringsgruppe, politisk og administrativ ledelse i kommunene antas å bidra positivt til resultat. Tabellen nedenfor viser spørsmålene som er brukt til å danne et grunnlag for denne variabelen og fordelt vektlegging.

Vedl.Tabell 3: Spørsmål som variabelen Styringsgruppens og kommuneledelsens funksjon bygger på og fordelt vektlegging. Kilde: Prosjektledersurvey.

	I stor grad	I noen grad	Til en viss grad	I liten grad
Styringsgruppen bidratt med avklaringer	0,1	0,05	0,05	0
Styringsgruppen enig om prioriteringene	0,2	0,1	0,05	0
	Svært mye	Mye	Noe	Litt
Styringsgruppe bidratt innad-profilering	0,1	0,05	0,05	0
Styringsgruppe bidratt utad-profilering	0,2	0,1	0,05	0
Politisk ledelse støttet prosjektet innad	0,1	0,05	0,05	0
Politisk ledelse støttet prosjektet utad	0,1	0,05	0,05	0
Adm. ledelse støttet prosjektet innad	0,1	0,05	0,05	0
Adm. ledelse støttet prosjektet utad	0,1	0,05	0,05	0

Dersom vi forenkler disse variablene ved å forestille oss at de bare kan ta verdiene 0 eller 1, kan vi sette sammen en oversikt over mulige kombinasjoner av de ulike egenskapene. Dette gir 16 ulike konstellasjoner, som vist i tabell 7.4. Tabellen viser også antall regioner som har kombinasjon av egenskaper.

Vedl.Tabell 4: Sannhetstabell over mulige kombinasjoner av faktorer

Konst.	Prosjektet del av et større prosjekt i byregionen	Samarbeidstradisjon mellom kommunene	Prosjektleders tilknytning, plassering, posisjon og samarbeidserfaring	Styringsgruppe og kommuneledelse funksjon	Antall case
A	Ja	Ja	Høy	Høy	2
B	Ja	Ja	Høy	Liten	3
C	Ja	Ja	Lite	Høy	4
D	Ja	Ja	Lite	Liten	4
E	Ja	Nei	Høy	Høy	1
F	Ja	Nei	Høy	Liten	1

G	Ja	Nei	Lite	Høy	0
H	Ja	Nei	Lite	Liten	0
I	Nei	Ja	Høy	Høy	1
J	Nei	Ja	Høy	Liten	1
K	Nei	Ja	Lite	Høy	0
L	Nei	Ja	Lite	Liten	2
M	Nei	Nei	Høy	Høy	0
N	Nei	Nei	Høy	Liten	0
O	Nei	Nei	Lite	Høy	0
P	Nei	Nei	Lite	Liten	0

Det totale antall case i tabell 7.4 (siste kolonne) er mindre enn utvalget på 37 case som inngår i analysen. Dette skyldes at noen av casene ikke faller klart inn i noen av kategoriene, men ligger på grensen mellom for eksempel mye eller lite intern deltakelse (medlemskap 0,5).

Vi analyserer disse faktorenes betydning for 3 grupper av resultater som ble gjennomgått i kapittel 6. Når vi ikke analyserer faktorenes betydning for samtlige kategorier av resultater henger dette sammen med at det var liten variasjon mellom byregionprosjektene for enkelte resultatvariabler (nesten alle oppnådde resultater på henholdsvis møteplasser/kunnskapsnettverk og på forbedring av næringsutviklingsapparatet).

Videreført samarbeid: Prosjektet har bidratt til nye samarbeidsprosjekter og vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner. Resultatene her er omtalt i kapittel 6.2. Dette er en variabel som er satt sammen av flere former for videreført samarbeid, hvor alle vektlegges likt:

- Nye samarbeidsprosjekter
- Vedtatte felles utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner

Fravær av videreført samarbeid (~Videreført samarbeid): Prosjektet har *ikke* bidratt til nye samarbeidsprosjekter og vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner. Tilsvarende oppbygning som variabelen ovenfor, men med fravær av synlige resultater.

Økt kompetanse: Prosjektet har gitt resultater når det gjelder å kunne øke kompetansen til arbeidsstyrken. Resultatene her er omtalt i kapittel 6.7. Dette er en variabel som er satt samme av flere former for økt kompetanse, hvor alle vektlegges likt:

- Samarbeid mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner
- Tilpasset utdanningstilbud til regionens arbeids- og næringsliv.
- Bedre tilgang på relevant og kompetent arbeidskraft

Fravær av økt kompetanse (~Kompetanse): Prosjektet har *ikke* gitt resultater når det gjelder å kunne øke kompetansen til arbeidsstyrken. Tilsvarende oppbygning som variabelen ovenfor, men med fravær av kompetanse.

Økonomisk virkning: En del av byregionprosjektene har gitt resultater når det gjelder å få investeringer, nye arbeidsplasser eller virksomheter til byregionen. Resultatene her er omtalt i kapittel 6.8 og 6.9. Dette er en variabel som er satt samme av flere former for økonomiske virkninger, hvor alle vektlegges likt:

- *Akkvisisjon* i regionen
- *Bedriftsutvikling* i regionen
- *Nye arbeidsplasser og virksomheter i offentlig sektor i regionen*

Fravær av økonomisk virkning (~ Økonomisk virkning): Prosjektet har *ikke* gitt resultater når det gjelder å få investeringer, nye arbeidsplasser eller virksomheter. Tilsvarende oppbygning som variabelen ovenfor, men med fravær av økonomisk virkning.

Vi kan nå undersøke i hvilken grad og på hvilken måte prosjekter med de ulike sammensetningene av kjennetegn følges opp. Tabell 7.5 viser resultatene av en konsistensanalyse som måler i hvilken grad prosjektene som faller innenfor hver av konstellasjonene fra tabell 7.5, følges opp i form av de fem kategoriene av oppfølgingstyper. I tabellen er kategorier med høyere konsistens enn 0,83 uthevet med fet skrift. I disse kategoriene kan vi si at oppfølgingen er relativt konsistent.

Vedl.Tabell 5: Innledende konsistensanalyse av konstellasjonene for ulike typer resultater

Konst.	Videreført samarbeid	~Videreført samarbeid	Kompetanse	~Kompetanse	Øko. virkning	~Øko. virkning
A	0.93	0.84	0.58	0.98	0.53	1.0
B	0.85	0.87	0.45	0.98	0.38	1.0
C	0.86	0.85	0.59	1.00	0.60	1.0
D	0.82	0.85	0.45	0.96	0.44	1.0
E	0.93	0.85	0.59	1.00	0.43	1.0
F ... H	.	.	.	.	.	.
I	0.87	0.94	0.58	1.00	0.56	1.0
J	0.81	0.95	0.44	1.00	0.48	1.0
K	.	.	.	.	.	.
L	0.75	0.92	0.52	0.97	0.38	1.0
M ... P	.	.	.	.	.	.

Vi ser her at det er relativ høy konsistens for videreført samarbeid i konstellasjonene A, B, C og E. Det er også høy konsistens i alle konstellasjonene, utenom L, for ikke videreført samarbeid. I den videre analysen skal vi se at det er ulike kombinasjonen av faktorer som føre til å fremme eller hemme videreført samarbeid. Kompetanse videreføres er

ikke konsistent i noen av konstellasjonene og dermed heller ikke hensiktsmessig å se videre på i en QCA analyse, mens det er høy konsistens i alle konstellasjonene av der vi har fravær av videreføring av kompetanse. Det samme mønsteret finner vi når vi ser på økonomisk virkning.

De andre resultatene, som er diskutert i forrige kapittel, gir ingen konsistente resultat i en QCA analyse. Dette tilsvarer resultatet vi har fra tabell 7.5 på kompetanse og økonomisk virkning. Det vil si at det er ingen kombinasjoner av faktorer som er konsistent med å fremme eller hemme et av disse resultatene. Dette gjør at QCA analyse er uegnet for å diskutere hvilke faktorer som i en kombinasjon gir disse resultatene. Vi må dermed heller ta andre metoder i bruk for å se nærmere på disse resultatene.

Faktorer som forklarer et resultat i form av videreført samarbeid

Flere av prosjektene som inngår i studien, har gitt videreført samarbeid i form av nye samarbeidsprosjekter og vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner. Det vil her være hensiktsmessig å skille QCA analysen med å se på hvilke faktorer som fremmer og hvilke som hemmer et resultat av disse videreført samarbeid.

Faktorer som fremmer og hemmer videreført samarbeid

Tabell 7.6 viser resultatene av en analyse av hvilke konstellasjoner av forklaringsvariabler som kjennetegner de prosjektene som oftest gitt slike synlig virkning i regionen. Tabellen viser to alternative løsningsmodeller. Øverste del av tabellen viser resultatene fra en enkel modell, mens den nederste delen er en kompleks løsning, hvor flere forklaringsvariabler inngår samtidig. I den øverste løsningen er antall forklaringsvariabler i hver konstellasjon redusert. Dette gir konstellasjoner med større dekning (som omfatter flere case), men med noe lavere konsistens (mer forskjellige utfall).

Vedl_Tabell 6: Viktige faktorer som fremmer videreført samarbeid i regionen, enkel modell. Avhengig variabel: Videreført samarbeid i form av nye samarbeidsprosjekter, vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner

Faktorer	Bruttodekning	Unik dekning	Konsistens
Styringsgr. & kommune	0.70	0.22	0.83
Del av større prosjekt + Prosjektleder	0.60	0.12	0.84
Løsningens dekning	0.82		
Løsningens konsistens	0.79		
Konsistens cut-off	0.85		

Faktorer	Brutto- dekning	Unik dekning	Konsisten s
Styringsgr. & kom. + prosjektleder + samarbeid	0.48	0.02	0.91
Styringsgr. & kom. + prosjektleder + del av et større pros.	0.48	0.01	0.93
Styringsgr. & kom.+ samarbeid + del av et større pros.	0.64	0.18	0.88
Prosjektleder + samarbeid + del av et større pros.	0.58	0.11	0.85

Løsningens dekning	0.80
Løsningens konsistens	0.83
Konsistens cut-off	0.85

I den enkle modellen ser vi at styringsgruppens funksjon, at prosjektet er en del av et større prosjekt og prosjektleders rolle er viktige faktorer for å gi videreført samarbeid. I 70 prosent av prosjektene med videreført samarbeid har styringsgruppen hatt en sentral rolle. Konsistensen for denne typen prosjekter er 83 prosent.

I den kompliserte modellen er det i utgangspunktet fire idealtyper av prosjekter som peker seg ut med relativ høy grad av konsistens med videreført samarbeid. Det er de samme kombinasjonene av faktorer som går igjen i alle disse prosjektene, men av ulik kombinasjon. Konsistensen for alle disse typene ligger over 85 prosent.

48 prosent av prosjektene som har videreført samarbeid har en sterk og synlig styringsgruppe funksjon, en prosjektleder med en sentral rolle og det er et samarbeidsgrunnlag mellom regionene. Konsistensen for denne gruppen er 91 prosent. Tilsvarende har vi at 48 prosent av prosjektene med kombinasjonen av styregruppe funksjon, en prosjektleder med en sentral rolle sammen i kombinasjon med at prosjektet er en del av et større prosjekt gir videreført samarbeid. Konsistensen for denne gruppen er 93 prosent.

Det er også flere av prosjektene som inngår i studien som ikke har gitt resultat i form av videreført samarbeid som nye samarbeidsprosjekter og vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner. En QCA analyse gir oss mulighet til å se på hvilke kombinasjonen av faktorer (eller fravær av faktorer) som hemmer prosjektene til å gi videreført samarbeid. Tabellen under viser resultatet fra en enkel modell.

Vedl.Tabell 7: Viktige faktorer som hemmer videreført samarbeid i regionen, enkel modell. Avhengig variabel: Fravær av videreført samarbeid (~videreført samarbeid) i form av nye samarbeidsprosjekter, vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner

Faktorer	Bruttodekning	Unik dekning	Konsistens
Lite samarbeid	0.33	0.004	0.87
Ikke del av større prosjekt	0.55	0.159	0.87
Prosjekt leders rolle + Fravær av synlig styringsgruppe	0.57	0.143	0.87
Løsningens dekning	0.817		
Løsningens konsistens	0.82		
Konsistens cut-off	0.87		

Den konstellasjonen som er mest fremtreden, er prosjekter hvor det er fravær av en sentral styringsgruppe, men med en sentral prosjektleder. 57 prosent av disse prosjektene hvor det da er fravær av videreført samarbeid, har disse kjennetegnene, og konsistensen er 87 prosent for slike prosjekter. For prosjekter hvor det er fravær av

tidligere samarbeid ser vi at det er 33 prosent at prosjektene ikke oppnår videreført samarbeid i regionen (33 prosent dekning og 87 prosent konsistens). 55 prosent av de regionene som har prosjekt som ikke er en del av det større prosjekt har høy konsistens for fravær av videreført samarbeid i regionen.

Faktorer som forklarer et resultat i form av økt kompetanse

Flere av prosjektene som inngår i studien, har gitt synlige resultater i form av økt kompetanse. Vi ser på økt kompetanse i form av økt samarbeid mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner, tilpasset utdanningstilbud til regionens arbeids- og næringsliv eller bedre tilgang på relevant og kompetent arbeidskraft.

Det vil også her være hensiktsmessig å se videre på hvilke faktorer som fremmer og hvilke som hemmer dette resultatet. Tabell 7.4 viser at det kun er konsistente kombinasjoner av faktorer som gir at prosjekter hemmer økt kompetanse. I det neste avsnittet ser vi på kombinasjoner av faktorer som hemmer økt kompetanse.

Faktorer som hemmer økt kompetanse

Den konstellasjonen som er mest fremtreden, er prosjekter hvor det er fravær av en sentral prosjektleder og prosjektet er allerede del av et større prosjekt. 56 prosent av disse prosjektene som har disse kjennetegnene, hemmer økt kompetanse. 24 prosent av prosjektene som er en del av et større prosjekt, men ikke har en tilstedeværende prosjektleder hemmer økt kompetanse i 95 prosent av tilfellene. 51 prosent av prosjektene som har en støttende styringsgruppe, men ingen andre viktige støttende faktorer hemmer økt kompetansen i 96 prosent av tilfellene.

Vedl_Tabell 8: Viktige faktorer som hemmer økt kompetanse i regionen, enkel modell.
Avhengig variabel: Fravær av økt kompetanse i regionen.

Faktorer	Bruttodekning	Unik dekning	Konsistens
Styringsgruppen og kommunens funksjon	0.51	0.06	0.96
Del av større prosjekt + Fravær prosjektleder	0.56	0.122	0.95
Ikke del av større prosjekt + Prosjektleder	0.24	0.03	1
Løsningens dekning	0.69		
Løsningens konsistens	0.94		
Konsistens cut-off	0.95		

Faktorer som forklarer økonomiske resultater

Flere av prosjektene som inngår i studien, har gitt resultater i form av økonomiske virkninger i regionen. Vi ser på økonomisk virkning i regionen sammensatt av indikatorene økt akkvisisjon i regionen, bedriftsutvikling i regionen og nye arbeidsplasser og virksomheter i offentlig sektor i regionen.

Det vil også her være hensiktsmessig å se videre på hvilke faktorer som hemmer dette resultatet. Tabell 7.9 viser at det kun er konsistente kombinasjoner av faktorer som gir at prosjekter hemmer økonomiske virkninger. I den neste tabellen ser vi på kombinasjoner av faktorer som hemmer økonomiske virkninger i regionen.

Vedl.Tabell 9: Viktige faktorer som hemmer økonomiske virkninger i regionen, enkel modell. Avhengig variabel: Fravær av økonomiske virkninger i regionen.

Faktorer	Brutto-dekning	Unik dekning	Konsistens
Fravær av styringgr & kommu. + samarbeid	0.63	0.04	0.99
Prosjektleder + Samarbeid	0.44	0.01	0.98
Samarbeid + Del av større prosjekt	0.67	0.08	0.93
Styringgr & kommu. + Prosjektleder + Del av større prosjekt	0.29	0.008	1.0
Løsningens dekning	0.78		
Løsningens konsistens	0.94		

Prosjekter som allerede er en del av et større prosjekt og at det allerede er etablert et samarbeid gir i 67 prosent av tilfellene (konsistens på 93 prosent) en hemmende effekt på økonomisk virkninger i regionen.

Prosjekter som allerede har etablert et samarbeid og ikke har en sentral styringsgruppe gir i 63 prosent av tilfellene (konsistens på 99 prosent) en hemmende effekt på økonomisk påvirkning i regionen.

Oppsummering

En QCA mellom 4 ulike faktorer og 3 sammensatte og ulike resultat kategorier gir en kompleks fortelling om hvilke faktorer som fremmer og hemmer resultater av byregion-prosjektene, hvor hovedkonklusjonen, som ofte i samfunnsvitenskapen, må være at: Det kommer an på. Spørsmålet om hvorvidt enkeltfaktorer bidrar til å fremme eller hemme resultater kommer i stor grad an på hvilken type resultater det er snakk om, samt hvilke andre egenskaper prosjektet har. Tabell 7.10 bidrar til å systematisere bildet knyttet til den første av disse dimensjonene. Tabellen viser effekten av bakgrunnsvariablene på hver enkelt type av resultater basert på en kombinasjon av funnene i QCA. Positivt” betyr at analysen peker i retning av at faktoren bidrar til å fremme resultater, mens ”negativt” betyr at faktoren bidrar til å hemme resultater. ”Nøytralt” betyr at faktoren ikke har noen betydning for resultatet, eller at det ikke er mulig å trekke entydige konklusjoner basert på kombinasjonen av QCA.

Vedl.Tabell 10: Faktorenes påvirkning av resultat

	Videreført samarbeid	Økt kompetanse	Økonomisk virkninger
Prosjektet er del av et større prosjekt i byregionen	Positivt	Nøytralt	Negativ
Prosjektet er ikke del av et større prosjekt i byregionen	Negativ	Nøytralt	Nøytralt
Høy samarbeidstradisjon mellom kommunene	Positivt	Nøytralt	Nøytralt
Lav samarbeidstradisjon mellom kommunene	Negativ	Nøytralt	Nøytralt

Prosjektleders tilknytning, plassering, posisjon og samarbeidserfaring er høy	Nøytralt	Nøytralt	Negativ
Prosjektleders tilknytning, plassering, posisjon og samarbeidserfaring er lav	Nøytralt	Nøytralt	Nøytralt
Styringsgruppe og kommunes rolle er høy	Positivt	Negativ	Nøytralt
Styringsgruppe og kommunes rolle er lav	Negativ	Nøytralt	Nøytralt

Vi ser at dersom byregion-prosjektet er del av et større prosjekt i byregionen med tilsvarende tematikk, bidrar dette positivt til videreført samarbeid i regionen i form av nye samarbeidsprosjekter og vedtatte avtaler/strategier eller handlingsplaner. Dersom et prosjekt ikke er en del av et større prosjekt i regionen bidrar dette negativt på videreført samarbeid. Derfor kan vi si at prosjektet kobling til andre prosjektet i byregionen er viktig for å fremme videreført samarbeid.

Prosjekter som er den del av et større prosjekt eller er ikke en del av et større prosjekt, har ingen effekt på økt kompetanse. Prosjekter som er del av et større prosjekt har negativ effekt på økonomiske virkninger. Vel å merke, et prosjekt som *ikke* er en del av et større prosjekt i en byregion, påvirker økonomiske virkninger nøytralt og derfor kan vi ikke dra noen direkte konklusjoner av at prosjektets del av et større prosjekt og dens påvirkning på økonomiske virkninger. Oppsummert kan vi si at dersom prosjektet er den del av et større prosjekt i byregionen vil dette ikke føre til å fremme økonomisk virkninger, men det vil heller ikke hemme økonomisk virkning i regionen.

I byregionen der det er høy samarbeidstradisjon mellom kommunene involvert i prosjektet, virker positivt på videreført samarbeid, men har nøytral effekt på kompetanse og økonomiske virkninger. Et lavt nivå på samarbeidstradisjon mellom kommunene hemmer videreføring av samarbeid. Derfor er en høy samarbeidstradisjon mellom kommunene viktig for å gi et resultat av videreført samarbeid.

Dersom prosjektleders tilknytning, plassering, posisjon og samarbeidserfaring er høy, har dette ingen påvirkning på videreført samarbeid eller kompetanse og virker mer hemmende på økonomisk virkninger. På samme måte her, dersom prosjektleders tilknytning, plassering, posisjon og samarbeidserfaring lav, påvirker dette økonomisk virkning nøytralt. Vi kan dermed ikke konkludere med at prosjektleders tilknytning etc. har kun en negativ effekt, men vi ser at det ikke nødvendigvis trenger å være av det høyeste nivået for å gi resultater.

Styringsgruppens og kommuneledelsens funksjon virker positivt på videreført samarbeid, men det har negativ virkning på kompetanse utvikling i regionen. Styringsgruppens og kommuneledelsens funksjon har nøytral effekt på økonomiske virkninger i regionen. Oppsummert, en høy og sentral rolle blant styringsgruppe og kommuneledelse virker positivt for videreført samarbeid, og et fravær eller at lavt nivå fra styringsgruppe og kommuneledelse virker negativt på resultatet av videreført samarbeid.

Vedlegg 3 – Prosjektledersurvey

Spørreskjema til prosjektlederne i slutfasen av programmet (februar 2018)

Med utviklingsprosjektet mener vi de tiltakene som er iverksatt og gjennomført av ByRs prosjektleder og prosjektdeltakerne. Prosjektresultater omfatter de resultatene som kan spores tilbake til disse tiltakene. Dersom det har vært skifte av prosjektleder i fase 2 av byregionprosjektet er det ønskelig at den prosjektlederen som svarer, konsulterer tidligere prosjektleder om svar på spørsmålene.

1. KONTEKSTUELLE FORHOLD

Har byregionprosjektet vært en del av et større prosjekt/satsing i byregionen?

- ☐ Ja
- ☐ Delvis
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke
- ☐ Ikke relevant

Har byregionprosjektet hatt en samordnende og koordinerende funksjon for andre prosjekter i byregionen?

- ☐ Ja
- ☐ Delvis
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke
- ☐ Ikke relevant

Har byregionprosjektet dreid seg om regional planlegging / strategiutvikling (eksempelvis strategisk næringsplan)

- ☐ Nei
- ☐ Ja, oppgi plantype: _____

Hva er den tematiske innrettingen på prosjektet? Sett gjerne flere kryss.

- ☐ Næringsutvikling
- ☐ Profilering
- ☐ Infrastruktur
- ☐ Stedsutvikling og attraktivitet
- ☐ Utdanningstilbud
- ☐ Kompetanse og arbeidskraft
- ☐ Annet, oppgi: _____

2. SAMARBEIDSTRADISJONER

I hvilken grad og på hvilken måte har kommunene som deltar i byregionprosjektet samarbeidet tidligere?

	Ja, alle kommunene	Ja, noen av kommunene	Nei	Vet ikke
Kommunene har samarbeidet innenfor byregionprosjektets tema	☐	☐	☐	☐
Kommunene har samarbeidet på andre områder	☐	☐	☐	☐
Kommunene hadde et formelt administrativt samarbeid før byregionprosjektet	☐	☐	☐	☐
Kommunene hadde et formelt politisk samarbeid før byregionprosjektet	☐	☐	☐	☐

3. PROSJEKTLEDER

Har det vært skifte av prosjektleder i fase 2 (2016 - 2018)?

- ☐ Ja
☐ Nei

Hvor har prosjektleder(e) vært ansatt? (Flere kryss mulig).

- ☐ Avdeling hos rådmann
☐ Næringsavdeling
☐ Planavdeling
☐ Regionråd
☐ Annet, vennligst oppgi: _____

Har prosjektleder vært ansatt der tidligere?

- ☐ Ja
☐ Nei

Hvor stor stilling har prosjektleder hatt som prosjektleder i gjennomsnitt for fase 2 av prosjektet? (Oppgi i prosent)

4.

Hvor mange årsverk vil du anslå er benyttet til byregionprosjektet av prosjektdeltakerne samlet sett i fase 2 av byregionprosjektet (2015 – 2018)?

Har prosjektleder tidligere hatt LEDENDE stilling hos noen av kommunene i byregionen?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

Har prosjektleder samarbeidet med andre deltakere i byregionprosjektet tidligere?

- ☐ Svært mye
- ☐ Mye
- ☐ Noe
- ☐ Litt
- ☐ Ingenting

Hvor mange års arbeidserfaring har prosjektleder innenfor tema samfunns- og næringsutvikling? Skriv antall år

Hvor mange av disse årene i denne byregionen? Skriv antall år

5. INTERN ORGANISERING OG SAMARBEID

Har prosjektleder vært en del av et prosjektteam som sammen har hatt ansvar for gjennomføring av byregionprosjektet?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

Har arbeidet med prosjektet i prosjektteamet vært effektivt?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ Til en viss grad
- ☐ I liten grad

Har byregionprosjektet bestått av (a) Kun ett prosjekt?, (b) Flere delprosjekter?

- ☐ (a) Kun ett prosjekt
- ☐ (b) Flere delprosjekt

6.

Har ansvaret for gjennomføring av delprosjektene vært fordelt på flere av kommunene i byregionprosjektet?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

7.

Hvis ja, har delprosjektene blitt gjennomført som forutsatt?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ Til en viss grad
- ☐ I liten grad

8. FORANKRING AV BYREGIONPROSJEKTET**Hvor mange møter har det vært i styringsgruppen i fase 2 av byregionprosjektet? (oppgi antall)**

Har det vært utskifting av styringsgruppens leder i løpet av fase 2 av byregionprosjektet?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

Har det vært utskifting av mer enn halvparten av styringsgruppens medlemmer i løpet av fase 2 av prosjektet?

- ☐ Ja
- ☐ Nei

9.

I hvilken grad..

	I stor grad	I noen grad	Til en viss grad	I liten grad
Har styringsgruppen bidratt med nødvendige avklaringer og styring av byregionprosjektet underveis?	☐	☐	☐	☐
Har det vært enighet i styringsgruppen om prioriteringene og tiltakene i byregionprosjektet?	☐	☐	☐	☐

Hvor mye...

	Svært mye	Mye	Noe	Litt	Ingenting
Har styringsgruppen bidratt til å profilere byregionprosjektet INNAD i kommunene i byregionen?	☐	☐	☐	☐	☐
Har styringsgruppen bidratt til å profilere byregionprosjektet UTAD i i byregionen?	☐	☐	☐	☐	☐
Har politisk ledelse i kommunene i byregionen støttet aktivt opp om byregionprosjektet INNAD i kommuneadministrasjonene?	☐	☐	☐	☐	☐
Har politisk ledelse i kommunene i byregionen støttet aktivt opp om byregionprosjektet UTAD i byregionen?	☐	☐	☐	☐	☐
Har administrativ ledelse i kommunene støttet aktivt opp om byregionprosjektet INNAD i kommunene?	☐	☐	☐	☐	☐
Har administrativ ledelse i kommunene støttet aktivt opp om byregionprosjektet UTAD i byregionen?	☐	☐	☐	☐	☐

10. OPPNÅDDE RESULTATER FRAM TIL NÅ (februar 2018)

Med prosjektresultater mener vi resultater som kan spores tilbake til prosjekttiltakene

Kryss av i listen under for hvilke resultater prosjektet har bidratt med:

- ☐ Møteplasser (faglige, politiske/administrative) mellom aktører i regionen
- ☐ Formaliserte informasjons- og kunnskapsnettverk mellom aktører i regionen
- ☐ Nye formaliserte samarbeidsprosjekter mellom kommunene etter byregionprosjektet
- ☐ Vedtatte felles utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner mellom kommunene
- ☐ Fysisk / teknisk infrastruktur (samferdsel, næringsarealer, næringslokaler, IKT o.l.)
- ☐ Tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap
- ☐ Samarbeid mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner i regionen
- ☐ Stedsutviklings- og attraktivitetstiltak
- ☐ Profilerings av regionen
- ☐ Tilpasset utdanningstilbud til regionens arbeids- og næringsliv
- ☐ Bedre tilgang på relevant og kompetent arbeidskraft
- ☐ Bedriftsutvikling i regionen (økt konkurransekraft i bedriftene, nye bedrifter, flere arbeidsplasser)
- ☐ Nye arbeidsplasser / nye virksomheter i offentlig sektor
- ☐ Andre resultater: _____

11.

Møteplasser (faglige, politiske/administrative) mellom aktører i regionen - Hvilke?

12.

Formaliserte informasjons- og kunnskapsnettverk mellom aktører i regionen - Hvilke?

13.

Nye formaliserte samarbeidsprosjekter mellom kommunene etter byregionprosjektet - Hvilke?

14.

Vedtatte felles utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner mellom kommunene - Hvilke?

15.

Fysisk / teknisk infrastruktur (samferdsel, næringsarealer, næringslokaler, IKT o.l.) - Hva slags?

16.

Tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap - Hvilke tiltak?

17.

Samarbeid mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner i regionen - Hvilke?

18.

Stedsutviklings- og attraktivitetstiltak - Hvilke?

19.

Profilering av regionen - Hvordan?

20.

Tilpasset utdanningstilbud til regionens arbeids- og næringsliv - Hvilke?

21.

Bedre tilgang på relevant og kompetent arbeidskraft - Hvordan?

22.

Bedriftsutvikling i regionen (økt konkurransekraft i bedriftene, nye bedrifter, flere arbeidsplasser) - Hvordan?

23.

Nye arbeidsplasser / nye virksomheter i offentlig sektor - Hvilke?

24.

Andre resultater - Hvilke?

25. Kryss av i listen under for byregionprosjektets bidrag til resultater innenfor de følgende resultatkategorier:

Angi prosjektets bidrag til oppnådd resultat innen nye eller bedre møteplasser (faglige, politiske/administrative) mellom aktører i by/senter- og omlandskommunene

	Svært mye	Mye	Noe	Litt	Intet bidrag
Internt i offentlig sektor	☐	☐	☐	☐	☐
Mellom offentlige og private aktører som arbeider med næringsutvikling	☐	☐	☐	☐	☐
Mellom offentlig- og privat aktører om samfunnsutvikling forøvrig	☐	☐	☐	☐	☐
Andre møteplasser	☐	☐	☐	☐	☐

26.

Angi prosjektets bidrag til oppnådd resultat innen utvikling av nye eller bedre informasjons- og kunnskapsnettverk

	Svært mye	Mye	Noe	Litt	Intet bidrag
Mellom aktører i offentlig sektor	☐	☐	☐	☐	☐

Mellom private og offentlige aktører som arbeider med næringsutvikling	☐	☐	☐	☐	☐
Mellom private og offentlige aktører som arbeider med samfunnsutvikling forøvrig	☐	☐	☐	☐	☐
Andre nettverk	☐	☐	☐	☐	☐

27.

Angi prosjektets bidrag til oppnådd resultat innen infrastrukturutvikling (samferdsel, næringsarealer, næringslokaler, IKT o.l.)

	Svært mye	Mye	Noe	Litt	Intet bidrag
Prioritering av samferdselstiltak	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre klargjøring av nærings- og boligarealer	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre fysisk /teknisk infrastruktur for næringsutvikling	☐	☐	☐	☐	☐
Annet	☐	☐	☐	☐	☐

28.

Angi prosjektets bidrag til oppnådd resultat innen tilrettelegging for næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap, eksempelvis

	Svært mye	Mye	Noe	Litt	Intet bidrag
Samarbeid mellom kunnskapsinstitusjoner og næringsliv/organisasjoner	☐	☐	☐	☐	☐
Utvikle innovasjonssentra og innovasjonssystem	☐	☐	☐	☐	☐
Formaliserte bedriftsnettverk eller klyngeamarbeid	☐	☐	☐	☐	☐
Annet	☐	☐	☐	☐	☐

29.

Angi prosjektets bidrag til oppnådd resultat innen stedsutvikling og attraktivitet i regionen

	Svært mye	Mye	Noe	Litt	Intet bidrag
Økt bostedsattraktivitet (boligtilbud, tjenestetilbud, sentrumsutvikling e.l.)	☐	☐	☐	☐	☐
Økt besøksattraktivitet (handels- og opplevelsestilbud e.l.)	☐	☐	☐	☐	☐
Økt næringsattraktivitet (lokaliseringsbetingelser, infrastruktur)	☐	☐	☐	☐	☐
Annet	☐	☐	☐	☐	☐

30.

Angi prosjektets bidrag til oppnådd resultat innen profilering

	Svært mye	Mye	Noe	Litt	Intet bidrag
Vesentlig bedre profilering av regionen	☐	☐	☐	☐	☐
Erfaring med nye måter å profilere regionen på	☐	☐	☐	☐	☐
Sterke regionale talspersoner	☐	☐	☐	☐	☐
Annet	☐	☐	☐	☐	☐

31.

Angi prosjektets bidrag til oppnådd resultat innen bedriftsutvikling i regionen

	Svært mye	Mye	Noe	Litt	Intet bidrag
Mer konkurransedyktige bedrifter	☐	☐	☐	☐	☐
Flere nye bedrifter	☐	☐	☐	☐	☐
Flere arbeidsplasser i	☐	☐	☐	☐	☐

eksisterende
bedrifter

Annet ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

32.

Utdyp gjerne hvilke bidrag prosjektet har gitt innen bedriftsutvikling i regionen

33.

Angi prosjektets bidrag til oppnådd resultat innen offentlig sektor

	Svært mye	Mye	Noe	Litt	Intet bidrag
Nye stillinger / arbeidsplasser i kommunene /fylkes- kommunene	☐	☐	☐	☐	☐
Nye stillinger / arbeidsplasser i statlige virksomheter	☐	☐	☐	☐	☐
Nye offentlige virksomheter	☐	☐	☐	☐	☐

34.

Utdyp gjerne hvilke bidrag prosjektet har gitt innen offentlig sektor i regionen

35.

Angi prosjektets bidrag til oppnådd resultat innen:

	Svært mye	Mye	Noe	Litt
Felles utviklingsavtaler,	☐	☐	☐	☐

strategier eller
handlingsplaner
mellom kommunene

Samarbeid mellom

næringsliv og
utdanningsinstitusjoner
i regionen

Tilpasset

utdanningstilbud til
regionens arbeids- og
næringsliv

Tilgang på relevant og
kompetent arbeidskraft
i regionen

☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

36.

Hvordan mener du resultatene til nå er fordelt i ulike deler av regionen?

- ☐ Jevn fordeling i alle kommuner i regionen
- ☐ Mest i en by/senterkommune
- ☐ Mest fordelt på flere by- og senterkommuner
- ☐ Mest utenom by- og senterkommunen(e)
- ☐ Annen geografisk fordeling
- ☐ Usikkert

37.

Hvilke forhold har HEMMET (bedre) resultatoppnåelse?

	Viktig forhold	Mindre viktige forhold	Uten betydning
Mangelfullt fundament for fase 2 (iverksetting) fra fase 1 (samfunnsanalyse / temavalg)	☐	☐	☐
Økonomiske ressurser	☐	☐	☐
Prosjektteamets kapasitet	☐	☐	☐
Prosjektleders kapasitet	☐	☐	☐
Skifte av prosjektleder	☐	☐	☐
For mange og små delprosjekter	☐	☐	☐
For mange partnere som skulle gjennomføre prosjektet	☐	☐	☐

Mangelfull gjennomføring av oppgaver hos andre prosjektdeltakere (kommuner)	☐	☐	☐
For dårlig samarbeid mellom kommunene	☐	☐	☐
Svake tradisjoner for samarbeid mellom kommunene i regionen	☐	☐	☐
Kommunereformprosessen	☐	☐	☐
For stor styringsgruppe	☐	☐	☐
For lite aktiv støtte til prosjektet fra styringsgruppen	☐	☐	☐
Uenighet / mangelfull avklaring / prioritering i styringsgruppen	☐	☐	☐
For svak oppslutning eller forankring av prosjektet hos eksterne partnere (eks. næringsliv, kunnskapsinstitusjoner)	☐	☐	☐
Mangelfull tillit mellom kommunene og andre aktørene som deltar	☐	☐	☐
Annet	☐	☐	☐

38.

Hvilke andre forhold har HEMMET (bedre) resultatoppnåelse?

39.

Hvilke forhold har FREMMET resultatoppnåelse?

	Viktig forhold	Mindre viktige forhold	Uten betydning
Godt fundament for fase 2 (iverksettingsfasen) fra fase 1 (samfunnsanalyse / temavalg)	☐	☐	☐

Tilstrekkelig økonomiske ressurser	☐	☐	☐
Prosjektteamets kapasitet	☐	☐	☐
Prosjektleders kapasitet	☐	☐	☐
Godt og effektivt samarbeid i prosjektteamet	☐	☐	☐
God gjennomføring av oppgaver hos andre prosjektdeltakere (kommuner)	☐	☐	☐
Godt samarbeid mellom kommunene	☐	☐	☐
Gode erfaringer fra tidligere samarbeid mellom kommunene i regionen	☐	☐	☐
Kommunereformprosessen	☐	☐	☐
God sammensetning av styringsgruppen	☐	☐	☐
Aktiv støtte til prosjektet fra styringsgruppen	☐	☐	☐
God avklaring / prioritering i styringsgruppen	☐	☐	☐
God oppslutning eller forankring av prosjektet hos eksterne partnere (eks. næringsliv, kunnskapsinstitusjoner)	☐	☐	☐
God tillit mellom kommunene og andre aktørene som deltar	☐	☐	☐
Annet	☐	☐	☐

40.

Hvilke andre forhold har FREMMET resultatoppnåelse?

41.

I hvilken grad...

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ingen grad
Har prosjektet bidratt til bedre samhandling mellom by/senter- og omlandskommunene om nærings- og samfunnsutvikling	☐	☐	☐	☐
Har prosjektet bidratt til mer samarbeids- og utviklingsorienterte kommuner i regionen	☐	☐	☐	☐
Har prosjektet bidratt til bedre tillit og samhandling mellom offentlige og private aktører i deltakerkommunene?	☐	☐	☐	☐
Har prosjektet bidratt til svekket tillit og samhandling mellom næringsliv og kommuneforvaltningen - og omlandskommunene?	☐	☐	☐	☐
Har prosjektet bidratt til svekket tillit og samhandling mellom by/senter- og omlandskommunene?	☐	☐	☐	☐

42. SANNSYNLIGE EFFEKTER FOR REGIONENS ØKONOMISKE VEKST OG VEKSTEVNE PÅ NOE LENGRE SIKT (fram mot 2023, dvs. 5 år etter programslutt)

Med regionens «økonomiske vekst» menes her prosjektets ekstra bidrag til styrking/vekst av arbeidsplasser eller verdiskaping, og med regional «vekstevne» menes her prosjektets ekstrabidrag til utvikling av regionens evne til å understøtte, stimulere og skape økonomisk vekst.

ØKONOMISK VEKST - Kryss av i skjemaet under for hvilke sannsynlige effekter om fem år du mener er sannsynlige som følge av prosjektet

	I stor grad	I noen grad	Ingen grad	Ikke relevant	Usikkert/vet ikke
Flere konkurransedyktige og robuste bedrifter	☐	☐	☐	☐	☐

Flere arbeidsplasser i etablerte bedrifter	☐	☐	☐	☐	☐
Flere nyetableringer med nye arbeidsplasser	☐	☐	☐	☐	☐
Flere arbeidsplasser i offentlig sektor	☐	☐	☐	☐	☐

VEKSTEVNE - Kryss av i skjemaet under for hvilke sannsynlige effekter om fem år du mener er sannsynlige som følge av prosjektet

	I stor grad	I noen grad	Ingen grad	Ikke relevant	Usikkert/vet ikke
Styrket entreprenørskap eller innovasjonsevne i næringslivet	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre tilgang på relevant arbeidskraft for regionalt arbeids- og næringsliv	☐	☐	☐	☐	☐
Mindre utflytting eller mer innflytting av kompetansepersoner til regionen	☐	☐	☐	☐	☐
Bedre næringstilpasset utdannings- og kompetanse-tilbud i regionen	☐	☐	☐	☐	☐

Hvilke andre typer effekter forventes prosjektet å bidra med fram til 2023?

Hvordan antar du de «sannsynlige effektene» vil være fordelt i regionen?

- ☐ Jevn fordeling i alle kommuner i regionen
- ☐ Mest i en by/senterkommune
- ☐ Mest fordelt på flere by- og senterkommuner
- ☐ Mest utenom by- og senterkommunen(e)
- ☐ Annen geografisk fordeling
- ☐ Usikkert/vet ikke

43. BYREGIONPROSJEKTETS MERVERDI (ADDISJONALITET) OG GRAD AV VELLYKKETHET

ADDISJONALITET – I hvilken grad har byregionprosjektet hatt noen merverdi (addisjonalitet) for regionen, dvs. gitt noe som ikke ville kommet uten prosjektet?

I stor grad I noen grad I liten grad Ingen grad

Tror du tiltakene som er gjennomført i byregionprosjektet i din region, ville blitt gjennomført uten KMDs byregionprogram (inkludert økonomiske støtte til prosjekt og deltakelse på nasjonal læringskonferanse)?

☐☐☐☐

Tror du mange av tiltakene som er gjennomført i byregionprosjektet i din region, ville blitt gjennomført uansett (uten KMDs byregionprogram), men på et LITT SENERE TIDSPUNKT?

☐☐☐☐

Tror du endringene i samhandlingen og samarbeidet mellom kommunene i byregionen din ville kommet uten byregionprosjektet?

☐☐☐☐

Tror du de
resultatene som er
oppnådd, ville
kommet uten
byregionprosjektet?

☐☐☐☐

44.

Du har her muligheten til å utype din vurdering av i hvilken grad du tror endringene i samhandlingen og samarbeidet mellom kommunene i byregionen din ville kommet uten byregionprosjektet:

45.

Du har her muligheten til å utype din vurdering av i hvilken grad du tror de resultatene som er oppnådd, ville kommet uten byregionprosjektet:

46. VELLYKKETHET

I hvilken grad vil du betegne byregionprosjektet som vellykket?

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ingen grad
Har prosjektet og tiltakene blitt gjennomført som planlagt?	☐	☐	☐	☐
Har prosjektet og tiltakene blitt gjennomført på en kostnadseffektiv måte?	☐	☐	☐	☐
Har prosjektet oppnådd sine mål?	☐	☐	☐	☐
Har prosjektet vært til nytte for de primære brukerne (kommunene)?	☐	☐	☐	☐
Har prosjektet vært til nytte for andre	☐	☐	☐	☐

brukergrupper
(næringsliv,
kunnskapsinstitusjoner,
sivilsamfunn)?

Har prosjektet vært
relevant sett i forhold
til regionens
samfunnsmessige
utfordringer?

☐☐☐☐

Har prosjektet bidratt
til å styrke regionens
evne til økonomisk
vekst i
prosjektperioden?

☐☐☐☐

Har prosjektet bidratt
til å styrke regionens
evne til økonomisk
vekst på lengre sikt (5-
10 år)?

☐☐☐☐

Når du klikker neste vil undersøkelsen avsluttes.

Takk for besvarelsen!

Vedlegg 4 - Prosjektgruppe survey

1. A INNLEDENDE SPØRSMÅL

Kjenner du til byregionprosjektet i din region?

- ☐ Ja
- ☐ Nei – (ikke i det hele tatt)

2.

Hvilken rolle har du nå i byregionprosjektet? (kryss av)

- ☐ Prosjektleder
- ☐ Leder av delprosjekt
- ☐ Deltaker i prosjektteam eller delprosjekt
- ☐ Medlem i styringsgruppe
- ☐ Medlem i referansegruppe
- ☐ Annen rolle

Hvilke virksomhet/sektor tilhører du? (kryss av)

- ☐ Kommune
- ☐ Regionråd
- ☐ Fylkeskommune
- ☐ Innovasjon Norge/SIVA
- ☐ Næringshage/Kunnskapspark/Innovasjonsselskap
- ☐ Utdannings-/forskningsinstitusjon
- ☐ Næringsliv
- ☐ Sivilsamfunn
- ☐ Annet

Ledende funksjon i kommunen? (kryss av)

- ☐ Rådmann
- ☐ Ordfører
- ☐ Etatsjef

Hvilken type kommune arbeider du i? (kryss av)

- ☐ Bykommune
- ☐ Omlandskommune

3. B SPØRSMÅL OM RESULTATER AV BYREGIONPROSJEKTET

Inngår byregionprosjektet som en integrert del av et større utviklingsarbeid i byregionen?

- ☐ Ja
☐ Nei

4.

Prosjektresultater omfatter resultater som kan spores tilbake til tiltak som er gjennomført i byregionprosjektet. Kryss av i listen under for hvilke resultater prosjektet har bidratt med. **Dersom resultatet også er forårsaket av annet/større utviklingsarbeid enn selve byregionprosjektet, kan det krysses av for delvis. Møteplasser - Kryss av i listen under for hvilke resultater byregionprosjektet har bidratt til**

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet ført til bedre og/eller nye møteplasser mellom aktører i by- og omlandskommunene?	☐	☐	☐	☐	☐

5.

Er møteplassene formaliserte?

- ☐ Ja
☐ Nei

Er det grunn til å tro at møteplassene vil bli opprettholdt og videreutviklet etter prosjektslutt i 2018?

- ☐ Ja
☐ Nei

6.

Nettverk - Kryss av i listen under for hvilke resultater byregionprosjektet har bidratt til

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet ført til bedre og/eller nye nettverk med kunnskapsdeling (om	☐	☐	☐	☐	☐

nærings- og
samfunnsutvikling)
mellom aktører i by-
og
omlandskommunene?

7.

Er nettverkene formaliserte?

- ☐ Ja
☐ Nei

Er det grunn til å tro at nettverkene vil bli opprettholdt og videreutviklet etter prosjektslutt i 2018?

- ☐ Ja
☐ Nei

8.

Samarbeid mellom kommunene - Kryss av i listen under for hvilke resultater byregionprosjektet har bidratt til

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet resultert i nye arbeids- og samarbeidsmetoder (om nærings- og samfunnsutvikling) mellom kommunene i regionen?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet resultert i en sterkere delings- og samarbeidskultur (om nærings- og samfunnsutvikling) mellom kommunene i regionen?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet ført til økt tillit mellom by/senterkommunene	☐	☐	☐	☐	☐

og
omegnskommunene?

Har

byregionprosjektets
resultert i økt
kommunal evne og
vilje til samarbeid
om strategisk
nærings- og
samfunnsutvikling
på byregionalt nivå?

☐
☐
☐
☐
☐

Har

byregionprosjektet
ført til at samarbeidet
mellom kommunene
om regional nærings-
og
samfunnsutvikling
vil fortsette etter
prosjektlutt (2018)?

☐
☐
☐
☐
☐

9.

Felles strategier, planer og forpliktende avtaler - Kryss av i listen under for hvilke resultater byregionprosjektet har bidratt til

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet ført til utvikling av regionale utviklingsavtaler, strategier eller handlingsplaner mellom kommunene?	☐	☐	☐	☐	☐
Er disse avtalene, strategiene eller handlingsplanene formelt vedtatt i kommunene?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet ført til igangsetting av helt nye samarbeidsprosjekter (spin offs) mellom kommunene i	☐	☐	☐	☐	☐

byregionen som vil
fortsette i 2018?

Har

byregionprosjektet
ført til konkrete
felles prioriteringer
av tiltak i form av
budsjettmessige
vedtak i kommunene
(utover bevilgning til
byregionprosjektet)?

☐
☐
☐
☐
☐

10.

**Fysisk og teknisk infrastruktur - Kryss av i listen under for hvilke resultater
byregionprosjektet har bidratt til**

Ja

Delvis

Nei

Ikke relevant

Vet ikke

Har

byregionprosjektet
ført til bedre
tilrettelegging av
nærings- eller
boligarealer i
regionen?

☐
☐
☐
☐
☐

Har

byregionprosjektet
ført til bedre
samordning av
tilbudet av
nærings- eller
boligarealer i
regionen?

☐
☐
☐
☐
☐

Har

byregionprosjektet
ført til utvikling
av bedre
fysisk/teknisk
infrastruktur for
nærings-
lokalisering, -
innovasjon og -
utvikling i
regionen
(eksempelvis
næringsbygg,
næringshager,
IKT-
infrastruktur)?

☐
☐
☐
☐
☐

Har byregionprosjektet ført til felles vedtak i kommunene om prioritering av spesifikke samferdselstiltak?	☐	☐	☐	☐	☐
--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

11.

Kunnskaps- og innovasjonsmiljø -Kryss av i listen under for hvilke resultater byregionprosjektet har bidratt til

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet ført til bedre/nye formaliserte samarbeid mellom kunnskapsinstitusjoner og næringsliv/organisasjoner?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet ført til bedre tilpasset utdanningstilbud til arbeids- og næringslivet i byregionen?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet bidratt til å utvikle innovasjonsentra og innovasjonssystemet i byregionen?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet bidratt til å utvikle og profesjonalisere næringsutviklingsapparatet i kommunene?	☐	☐	☐	☐	☐

12.

Kompetanse og arbeidskraft - Kryss av i listen under for hvilke resultater byregionprosjektet har bidratt til

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet så langt ført til bedre tilgang på relevant og kompetent arbeidskraft?	☐	☐	☐	☐	☐

Er det grunn til å tro av byregionprosjektet på sikt (etter 2018) vil bidra til å styrke tilgangen på relevant og kompetent arbeidskraft?

☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

13.

Profilering og identitet - Kryss av i listen under for hvilke resultater byregionprosjektet har bidratt til

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet gitt erfaringer med nye måter å profilere regionen utad på?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet ført til vesentlig bedre profilering av regionen utad?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet ført til at aktører i din kommune i større grad enn før gir uttrykk for en byregional tilhørighet?	☐	☐	☐	☐	☐
Har du inntrykk av at byregionprosjektet har bidratt til å utvikle en byregional identitet?	☐	☐	☐	☐	☐

14.

Attraktivitet - Kryss av i listen under for hvilke resultater byregionprosjektet har bidratt til

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet	☐	☐	☐	☐	☐

gjennomført tiltak
(mht. boligtilbud,
tjenestetilbud,
sentrumutvikling
e.l.) som har
resultert i økt
bostedsattraktivitet
i regionen?

Er det grunn til å
tro av

byregionprosjektet
på sikt vil bidra til
økt
bostedsattraktivitet
i regionen?

☐☐☐☐☐

Har

byregionprosjektet
gjennomført tiltak
(m.h.t. handels- og
opplevelsestilbud
e.l.) som har
resultert i økt
besøksattraktivitet
(flere
besøkende/turister)
i regionen?

☐☐☐☐☐

Er det grunn til å
tro av

byregionprosjektet
på sikt vil bidra til
økt
besøksattraktivitet
i regionen?

☐☐☐☐☐

Har

byregionprosjektet
gjennomført tiltak
som har resultert i
økt attraktivitet for
nærings-etablering
og -lokalisering i
regionen (flere
bedrifter)?

☐☐☐☐☐

15.

Akkvisisjon - Kryss av i listen under for hvilke resultater byregionprosjektet har bidratt til

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet gjennomført tiltak som har bidratt til å trekke til seg private investorer/bedrifter utenfra regionen?	☐	☐	☐	☐	☐
Er det grunn til å tro at byregionprosjektet på sikt vil bidra til/vil ha bidratt til at man har fått flere investorer/bedrifter utenfra til å satse i regionen?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet gjennomført tiltak som har bidratt til lokalisering av flere statlige eller fylkeskommunale virksomheter i regionen?	☐	☐	☐	☐	☐
Er det grunn til å tro at byregionprosjektet på sikt vil bidra til/vil ha bidratt til økt tilgang på statlige eller fylkeskommunale virksomheter?	☐	☐	☐	☐	☐

16.

Bedriftsutvikling - Kryss av i listen under for hvilke resultater byregionprosjektet har bidratt til

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet	☐	☐	☐	☐	☐

ført til opprettelse
av nye formaliserte
bedriftsnettverk
eller
klyngesamarbeid i
regionen?

Har
byregionprosjektet
ført til mer
konkurransedyktige
og/eller innovative
bedrifter?

Har
byregionprosjektet
ført til flere
arbeidsplasser i
eksisterende
bedrifter?

Har
byregionprosjektet
ført til etablering
av flere nye
bedrifter?

Er det grunn til å
tro at
byregionprosjektet
vil bidra til
bedriftsutvikling
etter prosjektslutt?

☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐
☐	☐	☐	☐	☐

17.

Nye arbeidsplasser og virksomheter i offentlig sektor - Kryss av i listen under for hvilke resultater byregionprosjektet har bidratt til

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet ført til opprettelse av nye stillinger / arbeidsplasser i kommunale/fylkeskommunale virksomheter?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet medvirket til opprettelse av nye stillinger / arbeidsplasser i statlige virksomheter?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet ført til etablering nye offentlige virksomheter?	☐	☐	☐	☐	☐

Er det grunn til å tro at
byregionprosjektet vil bidra
til nye arbeidsplasser og
virksomheter i offentlig
sektor etter prosjektslutt
(2018)?

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

18.

**Møteplasser og nettverk - Kryss av i listen under for hvilke resultater
byregionprosjektet har bidratt til**

	Ja	Delvis	Nei	Ikke relevant	Vet ikke
Har byregionprosjektet ført til bedre og/eller nye møteplasser mellom aktører i by- og omlandskommunene?	☐	☐	☐	☐	☐
Har byregionprosjektet ført til formaliserte bedre og/eller nye nettverk med kunnskapsdeling (om nærings- og samfunnsutvikling) mellom aktører i by- og omlandskommunene?	☐	☐	☐	☐	☐

19. C OPPSUMMERENDE SPØRSMÅL

Hvordan antar du resultatene vil være fordelt i regionen?

- ☐ Jevn fordeling i alle kommuner i regionen
- ☐ Mest i en by-/senterkommune
- ☐ Mest fordelt på flere by- og senterkommuner
- ☐ Mest utenom by- og senterkommunen(e)
- ☐ Annen geografisk fordeling
- ☐ Usikkert

**Har byregionprosjektet gitt deg et bedre kunnskapsgrunnlag for å drive med
nærings- og samfunnsutvikling i byregionen?**

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad

- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

Vil du arbeide med nærings- og samfunnsutvikling i byregionen de kommende år?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

Har prosjektet bidratt til bedre samhandling mellom by- og omlandskommunene om nærings- og samfunnsutvikling?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

Vil du si at byregionprosjektet har bidratt til at politikken for næringsutvikling utvikles i et samarbeid mellom kommunene i byregionen?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

Har prosjektet bidratt til at kommunene samlet sett er bedre rustet nå enn før til å håndtere de nærings- og samfunnsmessige utfordringene i byregionen?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

Er det grunn til å tro at byregionprosjektet vil bidra til næringsutvikling i byregionen også etter prosjektslutt (2018)?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

Har prosjektets innhold vært relevant i forhold til de viktigste nærings- og samfunnsmessige utfordringene byregionen har?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

20. D OM NYTTEN AV NETTVERKSSAMLINGENE FOR BYREGIONER

Byregionprogrammet har hatt om lag to nettverkssamlinger hvert år. Kryss av hvilke nettverkssamlinger du eventuelt har deltatt i:

- ☐ Hell, fase 1, Mai 2014
- ☐ Hell, fase 1, November 2014
- ☐ Oslo, september 2015
- ☐ Gardermoen, februar 2016
- ☐ Tromsø, oktober 2016
- ☐ Ålesund, mars 2017
- ☐ Haugesund oktober 2017

Har du hatt nytte av de faglige innleggene på nettverkssamlingene i arbeidet med byregionprosjektet i din region?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

Har du fått faglige kontakter gjennom nettverkssamlingene som du vil nytte i ditt arbeid framover?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

21. E OM NYTTEN AV UTVIKLINGSPROGRAMMET FOR BYREGIONER

Tror du tiltakene som er gjennomført i byregionprosjektet i din region, ville blitt gjennomført uten initiativet og den økonomiske støtten fra KMD?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

Tror du endringene i samhandlingen og samarbeidet mellom kommunene i byregionen ville kommet uten byregionprosjektet?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

Tror du de resultatene som er oppnådd, ville kommet uten byregionprosjektet?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ingen grad

Vedlegg 5 – Svarprosenter prosjektgruppesurvey

Byregion	Antall utsendte skjema	Antall svar	Andel svar
Alstahaugregionen	12	6	50,0 %
Aust-Lofoten	30	15	50,0 %
Elverumsregionen	16	4	25,0 %
Fjell	67	29	43,3 %
Fjellregionen	39	9	23,1 %
Fosen	22	6	27,3 %
Gjøvikregionen	30	16	53,3 %
Glåmdalsregionen	37	15	40,5 %
Grenland	35	8	22,9 %
Hallingdalregionen	10	7	70,0 %
Hamarregionen	31	9	29,0 %
Harstadregionen	30	12	40,0 %
Haugesundsregionen	30	11	36,7 %
Holmestrand	10	3	30,0 %
Kristiansandsregionen	23	11	47,8 %
Kristiansundsregionen	17	9	52,9 %
Leikanger, Luster og Sogndal	11	5	45,5 %
Lillehammerregionen	11	4	36,4 %
Listerregionen	26	12	46,2 %
Midt-Telemark	42	13	31,0 %
Midt-Troms/Finnsnes	44	12	27,3 %
Moldereregionen	19	10	52,6 %
Nedre Romerike	9	8	88,9 %
Notodden	19	8	42,1 %
Ofoten	12	4	33,3 %
Rana-regionen	24	11	45,8 %
Region Namdal	20	6	30,0 %
Salten	30	11	36,7 %
Steinkjerregionen	14	8	57,1 %
Sunnfjordbyen	108	22	20,4 %
Sunnhordland	20	12	60,0 %
Tromsøregionen	35	17	48,6 %
Tønsbergregionen	40	13	32,5 %
Vest-Telemark	19	12	63,2 %
Ytre Ryfylke	20	7	35,0 %
Østre Agder	18	9	50,0 %
Ålesundsregionen	31	11	35,5 %
Total	1011	385	38,1 %



International Research Institute of Stavanger

Hovedkontor

Postboks 8046
4068 Stavanger
Tlf: +47 51 87 50 00
Fax: +47 51 87 52 00

Besøksadresse: Prof. Olav Hanssensvei 15

E-post: firmapost@iris.no

Org. nummer: 988 944 459 MVA

Bergen

Thormøhlensgate 55
5508 Bergen

Mekjarvik

Mekjarvik 12
4070 Randaberg