Telemarksforsking

Suksessrike distriktskommuner

En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner

LARS UELAND KOBRO, KNUT VAREIDE (Telemarksforsking)
OG MORTEN HATLING (Sintef)

TF-rapport nr. 303

2012

Tittel:	Suksessrike distriktskommuner
Undertittel:	En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner
TF-rapport nr:	303
Forfattere:	Lars U. Kobro, Knut Vareide, Morten Hatling (Sintef)
Dato:	30.4.2012
ISBN:	ISBN: 978-82-7401-515-9
ISSN:	1501-9918
Pris:	Kr. 200,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidefoto:	Illustrasjonsbilde
Prosjekt:	Kjennetegn ved suksessrike distriktskommuner
Prosjektnr.:	20110530
Prosjektleder:	Lars Ueland Kobro
Oppdragsgiver:	Distriktssenteret

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:
Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Resymé:
Rapporten går gjennom statistiske data, resultater fra en nettverksanalyse, en organisasjonskulturundersøkelse og fokusintervjuer med 15 suksessrike distriktskommuner. Formålet med studien er å undersøke hva som gjør at noen kommuner lykkes bedre enn andre når det gjelder næringsutvikling og bosetting. Svarene er sammensatte og handler naturligvis om lokale forhold – og til en viss grad tilfeldigheter. Men flere forhold er også felles for alle, eller et flertall av de femten casekommunene som ligger til grunn for studien. Og det er fellestrekk ved kommunene som kan forklare suksessen som analysen fokuserer på. En rekke funn fra studien peker mot egenskaper ved stedets utviklingskultur, sentrale aktørers evner til å ta vare på de anledningene som byr seg, og det handlingsrommet som gis til ildsjeler og innovatører, både i offentlig sektor, privat næringsliv og i sivilsamfunnet. Rapporten viser også til noen såkalte "blindspor"; faktorer som ikke ser ut til å peke mot forklaringer på suksess.

Forfatterne: Lars U. Kobro (statsviter) Telemarksforsking, Knut Vareide (sosialøkonom) Telemarksforsking og Morten Hatling (sosiolog) Sintef.

Forord

Fra avisoverskrifter og overflatiske ingresser kan man få et inntrykk av at det er byene i Norge som klarer seg bra, mens distriktene sliter. Det er naturligvis et forenklet bilde, over grensen til det feilaktige. En rekke distriktskommuner gjør det bra, både når det gjelder deres næringsutvikling og befolkningsutvikling. Det er de to forholdene vi har konsentrert oss om når vi i den studien som dokumenteres her, stiller spørsmålet; *hva kjennetegner de distriktskommunene som lykkes?*

Det er Distriktssenteret som har bestilt analysen av dette forholdet. Spørsmålet nevnt ovenfor er stort. Man kan løpe i mange retninger i søket etter svaret på det. Distriktssenteret ønsket imidlertid i utlysningen av prosjektet å lede oppmerksomheten på noen bestemte spor. Er det noe de suksessrike gjør? Er det spesielle roller de fyller og spiller? Vi skulle med andre ord ikke lete under alle steiner – vi skulle lete i forhold som handlet om holdninger, handlinger og hendelser.

En rekke metodiske grep er benyttet og en stor mengde data er samlet inn for å finne forklaringer på distriktskommuners suksess i dette feltet. Telemarksforsking har hatt det faglige ansvaret og koordinasjonsoppgaven for prosjektet, men vi har hatt god hjelp av gode samarbeidspartnere i Menon og Sintef. Menon har gjennomført regnskapsbaserte analyser av de involverte kommunene, vi takker Anne Espelien og Erik W. Jacobsen fra Menon for bidragene. Sintef har gjennomført to studier som grunnlag for hovedanalysen. Det er studiene av kommunenes utviklingskultur og de stedlige nettverkene. Andreas Søyland og Morten Hatling har gjennomført dette arbeidet – vi er både imponert og takknemlige. Vi vil også takke oppdragsgiveren ved Torbjørn Wekre som har fulgt framdriften i studien tett. Det har gjort det mulig for oss å holde løpende dialog om prosjektet, noe vi ser udelt positivt på.

Fra Telemarksforsking har Knut Vareide og undertegnede vært mest involvert i studien, men også vår egen "kommuneforskergruppe" med Audun Thorstensen og Kjetil Lie, har levert verdifulle bidrag.

Denne rapporten gir *ikke* alle svar på hvorfor noen kommuner lykkes, og som andre kommuner i så fall kunne ha kopiert. Den gir imidlertid noen tydelige spor av både retninger og handlinger som peker mot suksess. Om det kan skape lokale refleksjoner og inspirere andre til å gjøre sine valg og rette sine handlinger inn mot nye retninger, da er vårt mandat oppfylt.

Bø, 02.05. 2012

Lars Ueland Kobro
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag 7

1. Hovedfunn 11

1.1 En jakt på suksessformler 11

1.2 Det handler om roller og en stedlig kultur 11

1.2.1 Tilfeldige systematiske løft? 13

1.3 Det handler bare delvis om næringsveier 14

1.4 Smådriftsfordeler 15

1.5 Ildsjeler eller enkeltpersoner med forandringskraft 17

1.6 Forklaringer i blindsporet 19

1.6.1 Å kjøpe seg til suksess 19

1.6.2 Sentral beliggenhet ved en viktig gjennomfartsåre 23

1.6.3 Mer som ikke nødvendigvis virker suksessfremmende 24

2. Bakgrunn og historisk bakteppe 25

2.1 Et prosjekt settes i gang 25

2.2 Et historisk blikk på kommunenes næringspolitikk 25

2.2.1 Sammenvevde mål 27

2.2.2 Næringspolitikk som integrert samfunnsutvikling 28

3. Nærmere om valg av metode og gjennomføring 31

3.1 En bred metodisk tilnærming mot en fokusert problemstilling 31

3.2 Statistiskbasert utvelgelse av casekommuner 32

3.3 Supplerende regnskapsdata 33

3.3.1 Begrenset verdi i studie av steder 33

3.4 Nettverksstudiens metode 33

3.5 Analyse av kommunenes utviklingskultur 34

3.5.1 Kjennetegn ved utvalget og analyseopplegg i kulturstudien 35

3.6 Fokusgruppeintervjuer 36

3.6.1 Beretninger 37

3.7 Workshop 38
4. Attraktivitetspyramiden og identifikasjon av suksess 39
4.1 Folk skaper steder – på minst tre måter 39
4.2 Utvalg av casekommuner 41
4.2.1 Nærmere om kommuners bedriftsattraktivitet 43
4.2.2 De fem distriktskommunene som har best bedriftsattraktivitet 44
4.2.3 Vekst, fra hvilket nivå? 45
4.2.4 Ikke ensidige næringskommuner 45
4.3 Besøksattraktivitet 49
4.4 Best på bostedsattraktivitet 53
4.4.1 De mest vellykkede bostedskommunene 56
5. Nettverksanalysen 61
5.1 Nettverk i fokus 61
5.1.1 Interne nettverk i kommunene 61
5.1.2 Kategorier som ble kartlagt 62
5.2 Analyseresultater 63
5.2.1 Forklaring til grafene 63
5.2.2 Nettverk for godt voksne 63
5.2.3 Med lang fartstid i kommunen 65
5.2.4 Informasjonsnettverk 66
5.2.5 Grensekrysning 68
5.2.6 Månedlig kontakt 69
5.2.7 Rådsnettverk 70
5.2.8 Samhandlingsnettverk 72
5.2.9 Lite klasseskiller 73
5.3 Noen tråder knyttes sammen 73
6. Utviklingskultur 75
6.1 Kultur er så mangt 75
6.1.1 Fire typer organisasjonskultur 75

6.1.2 Teoretisering ... 76
6.1.3 Identifikasjon av organisasjonskultur ... 76
6.1.4 Ytre fokus vs. indre fokus ... 77
6.1.5 Fleksibilitet vs. stabilitet ... 78
6.1.6 Fire organisasjonskulturelle idealtyper ... 78
6.1.7 Dominerende, men ikke ensidige kulturkjennetegn ... 79
6.2 Kulturanalysens resultater ... 80
6.2.1 Klan-kulturen dominerer ... 81
6.2.2 Med synlige innslag av adhocrati ... 82
6.2.3 Unntakene fra regelen ... 83
6.2.4 Eksempler fra Hitra og Frøya ... 84
7. Sårbarhet ... 87
7.1 Fra suksess til omstilling ... 87
7.2 Sentrale indikatorer ... 88
7.2.1 Hjørnesteinsfaktoren ... 88
7.2.2 Bransjespesialisering ... 89
7.2.3 Arbeidsmarkedsintegrasjon ... 91
7.2.4 Sårbarhet, samlet ... 92
7.3 Suksesskommunenes bransjespesialisering ... 93
7.4 Sårbar eller såret? ... 94
8. Avslutning ... 97
8.1 Ikke to streker, men noen linjer likevel ... 97
Vedlegg ... 103

Sammendrag

Dette kapittelet gir en summarisk oversikt over rapportens ulike kapitler.

Kapittel 1 i denne rapporten dokumenterer hovedfunnene fra studien bak rapporten. Kapittelet viser at det er fire hovedfunn som peker seg ut. Det første er at stedlig suksess ser ut til å handle mye om *stedlig kultur*. For et klart flertall av studiens femten casekommuner, finner vi tydelige spor av en offensiv og optimistisk utviklingskultur. Det andre vi peker på er det som distriktskommunene selv betegner som "smådriftsfordeler". I de analyserte kommunene viser det seg at det er kort vei mellom ideer og beslutninger, og disse korte avstandene utnyttes. Det er stor grad av kunnskapsdeling og tillitsbygging på tvers av fag- og sektorgrenser. Det tredje vi peker på, og dokumenterer betydningen av, er lokale entreprenører – det som ofte går under betegnelsen ildsjeler. En rekke datakilder peker mot enkeltpersoners viktighet for betydningsfulle tiltak, nyskapningsinitiativer eller nye veivalg som er blitt tatt i kommunene. Vi understreker i vårt materiale at dette ikke alltid handler om privatpersoner utenfor kommunen. Flere steder ser vi at det er ordførerens personlige initiativer, rådmannens "kjepphester" eller at andre kommunale ledere har "tatt grep" med retningsgivende effekt. Som oftest handler imidlertid beretningene fra kommunene om enkeltpersoner i næringslivet eller fra det sivile samfunnet, som gjennom det handlingsrommet de har *tatt*, og *fått*, er blitt opphav til ny utvikling. Vi ser også at de kommunene som lykkes har benyttet anledninger som er kommet. På alle steder eller kommuner oppstår det fra tid til annet, anledninger. Det kan være kriser elle uforberedte muligheter. Noen griper anledningen – andre lar den drive forbi. De suksessrike kommunene i studien ser ut til å ha hatt et særlig heldig grep med å "fange mulighetene" – dreie kriser til anledninger, se på farer som potensialer, osv. Materialet som dokumenteres, viser flere eksempler på dette.

I kapittel 2 setter vi vår studie av bosetting og næringsutvikling inn i en historisk ramme. Vi viser hvordan det lokale rommet for kombinert nærings- og bostedspolitikk gradvis har åpnet seg. Næringsutvikling har i flere tiår vært en sammenvevd del av norsk distriktspolitikk, men vi viser at dette feltet må forstås litt annerledes i dag enn tidligere, først og fremst fordi arbeid ikke lenger er den dominerende forklaringsfaktoren for hvorfor folk velger å bosette seg/bli boende der hvor de gjør. Dette utdyper vi nærmere i kapittel 4 hvor vi redegjør for en modell – *Attraktivitetspyramiden* – som ligger til grunn for utvalg av casekommuner og behandlingen av disse videre i studien.

Men først beskriver vi de vitenskapelige metodene som er anvendt i studien, samlet sett. Dette er statistisk metode, regnskapsdata-analyser, fokusgruppeintervjuer og innberettede fortellinger fra hver kommune, en workshop over to dager, i tillegg til to e-postbaserte analyser; en for å kartlegge utviklingskultur og en for å kartlegge karaktertrekk ved de stedlige nettverkene.

Attraktivitetspyramiden fokuserer på det grunnleggende forholdet at det er folk *som skaper steder*. Vi deler årsaksforholdene til at folk bor på et sted i to; folk som arbeider på

stedet (sysselsettingen) og folk som bor på stedet, uten å arbeide der (bosettingen). Sysselsettingen nevnt først, deler vi så i to; sysselsetting knyttet til næringsvirksomhet som knytter seg til produksjon av varer og tjenester som kan selges ut av regionen, og; sysselsetting i alle former for besøksnæringer som skapes av at kunden må møte opp personlig på stedet. Dette omfatter sysselsetting i butikker, overnattingsvirksomheter, serveringssteder, kulturvirksomheter, annen underholdning og aktivitetsbedrifter. Mens bedrifts- og besøksattraktivitet gir vekstimpulser gjennom arbeidsplassvekst, gir bostedsattraktivitet vekstimpulser gjennom økt netto innflytting. Økt innflytting gir grobunn for vekst i bostedsnæringer som vi ikke analyserer spesifikt, fordi vi ser den som en funksjon av stedets bosetting. Bostedsnæringer inkluderer sysselsetting knyttet til kommunale tjenester slik som barnehager, primærhelsetjenester, grunnskoler – med andre ord alle tjenester som er direkte rettet mot, og langt på vei skapt av, stedets egne innbyggere.

Den videre studien av suksessrike distriktskommuner forholder seg aktivt til modellen. Fem kommuner som lykkes særlig godt med sin sysselsetting i basisnæringslivet, er tatt med i analysen. Det samme er fem kommuner som lykkes særlig godt med sin besøksnæring. På toppen av dette, har vi tatt med fem kommuner som lykkes særlig godt med å utvikle sin bostedsattraktivitet – bosetting uavhengig av basis- og besøksnæringer. Dermed ender vi opp med å studere femten suksessrike distriktskommuner i analysen.

Nettverksperspektivet var sentralt for oss i våre anstrengelser med å nærme oss svar på vårt hovedspørsmål om hva som kjennetegner suksessrike næringskommuner i distriktene. Ut fra våre kartlegginger av dette, ble vi i stand til å identifisere fire typer sosiale nettverk i de femten casekommunene; *kontaktnettverk*, *informasjonsnettverk*, *rådsnettverk* og *samhandlingsnettverk*. Dette behandler vi i kapittel 5. Vi fant som en gjennomgående trend i kommunene at nettverkene var dominert av aktører over 40 år. Representanter fra den yngste alderskategorien (under 30 år) var knapt til stede i noen av nettverkene. Et annet trekk var at nettverkene består av personer som har bodd relativt lenge på stedet – 10 år eller lenger. *Informasjonsnettverkene* var preget av en temmelig markant indre kjerne og et ytre nettverk utenfor disse. I disse nettverkene var det imidlertid et relativt jevnt fordelt nærvær av kommunale aktører og næringslivsaktører helt inn i nettverkenes kjerne. Det vi kaller for "grenseløpere" er tydelig nærværende i studien. Det virker som om nær sagt "alle snakker med alle" i de studerte kommunene, uavhengig av om de har arbeid i kommunal eller privat sektor. *Rådsnettverkene* som består av mennesker man rådfører seg med, er generelt sett noe mindre sentraliserte enn informasjonsnettverkene. Det betyr at utveksling av råd i større grad foregår på kryss og tvers i det stedlige kontaktnettverket, og at det er færre dominerende rådgivere enn dominerende informasjonsgivere i kommunene. *Samhandlingsnettverkene* var enda mindre preget av en kjerne–periferistruktur. Det kan tyde på at interessen for å samarbeide med andre vurderes etter andre kriterier enn det som styrer hvem en utveksler råd eller informasjon med.

Kapittel 6 dokumenter funnene fra en del-analyse hvor vi tok sikte på å identifisere de femten studiekommunene etter noen verdisett som peker mot fire organisasjonskulturelle idealtyper. Disse fire kulturene er; "klan", "byråkrati", "adhocrati" og "marked". Denne delen av studien la vekt på at det ikke er en bestemt organisasjonskultur som er *den rette*. Tvert om visste vi at de kommunene som har en kultur som balanserer mellom flere

egenskaper, sannsynligvis er mer robust til å takle ulike utfordringer både utenfra og innenfra egen organisasjon, enn om de er ensidige. Det var da også slik i vårt utvalg at de fleste kommunene balanserte mellom ulike kulturelle verdier. Likevel var det noen trekk som gikk igjen. Den mest dominerende kulturen i de studerte kommunene var *klan,* en kultur preget av sterkt indre samhold og fokus, og stor grad av fleksibilitet og endringsevne/vilje. Det verdisettet som framsto som nest viktigst, formet i sum det vi kalte adhocratikulturen. Vi stilte spørsmål til kommunale representanter både om hva de mente kjennetegnet den kommunale utviklingskulturen *i dag*, og hva de mente at det burde legges mer vekt på i *framtiden*. Den kulturen som ble framhevet som mest ønskelig å etterstrebe for framtiden, var *adhocrati*. Hva som ligger av verdier og handlingsmønstre i de ulike kulturelle feltene, blir nærmere beskrevet i kapittel 6.

Midt under arbeidet med denne studien, ble det kjent at REC vurderte å legge ned et betydelig antall arbeidsplasser i Meløy kommune (nå vedtatt). Meløy var en av de suksessrike kommunene, sett i et tiårs perspektiv bakover fra 2011. Vi ble derfor, av oppdragsgiveren for analysen, bedt om å lage en *sårbarhetsanalyse*, hvor vi skulle se nærmere på hvilke faktorer som eventuelt kan virke inn på en slik måte at suksess raskt vendes til nedgang. Vi laget derfor en egen sårbarhetsanalyse for *alle* norske kommuner (Vareide 2012), og denne er så tilpasset denne analysens femten casekommuner i kapittel 7.

Sårbarhet har vi definert gjennom kommunenes score på tre indikatorer. Disse er *hjørnesteinsfaktoren*, *bransjespesialisering* og *arbeidsmarkedsintegrasjon*. Indikatorene blir fyldig redegjort for i kapittel 7. Gjennomgangen av sårbarhet/robusthet viser at de fleste av studiens femten suksesskommuner har fått økt sårbarhet i den perioden som ligger til grunn for analysen – de siste 10 årene. Det er spesielt bransjespesialiseringen som har økt i kommunene. Når stedet lykkes, så er det tilsynelatende en tendens til at det er vevd sammen med at det foregår en konsentrasjon i næringslivet på stedet – man lykkes innenfor en avgrenset bransje. Det kan dermed se ut til at suksess har som en av sine skyggesider, en økt sårbarhet.

Avslutningsvis, ender vi i denne rapporten opp med å gjenta det vi sier allerede i forordet. Rapporten gir ingen entydige svar på hva som gjør at noen kommuner/steder lykkes med sitt næringsliv og sin bosetting. Det kan ikke settes to streker under noe svar, men én strek kan brukes til å understreke noen funn – eller i alle fall spor mot interessante funn. De sporene peker mot *måter å drive utvikling på*. Det er ikke slik at det er kommunens beliggenhet, stedets bransjemiks, det offentlige økonomiske handlingsrommet på stedet, eller turistenes reisemønster som avgjør stedenes suksess. Det er, viser det seg, først og fremst det adferdsmønsteret som preger folkene som bor der, som avgjør. Folk skaper steder, ikke bare gjennom sitt antall, men også ved sine holdninger og handlinger.

1. Hovedfunn

Du holder en omfattende rapport i hendene, eventuelt leser du et relativt stort dokument på skjerm. Uansett er vår erfaring at mengde stoff, dessverre ofte er omvendt proporsjonalt med lesbarhet. Den som har mye på hjertet, eventuelt i hodet – er ofte utydelig.
For å unngå utydelighet, vil vi i dette kapittelet presentere de viktigste funnene i vår analyse av suksessrike distriktskommuner. Deretter, i de etterfølgende kapitlene, går vi gjennom analysen mer systematisk, del for del.
Men først må vi minne om hva vi har lett etter.

1.1 En jakt på suksessformler

Denne studien er et undersøkelsesarbeid – det er en såkalt eksplorativ studie som leter etter hva som skaper stedlig suksess. Vi har lett etter svar – eller i alle fall etter de mest mulig tydelige sporene etter svar på spørsmålet:

Hva er det som gjør at noen distriktskommuner er suksessfulle?

Suksess kan defineres på mange måter og deretter spores med mange ulike indikatorer. Lite fattigdom, lav kriminalitet, lite forurensning, rent drikkevann, god eldreomsorg, osv. Alt dette er naturligvis legitime måter å definere suksess på, det er det viktig å understreke! Men slike forhold ligger utenfor vårt perspektiv i denne studien. I denne analysen definerer vi suksess som en kombinasjon av et steds vekst i sysselsetting og befolkningsutvikling. *Suksess er å vokse i bosetting og/eller sysselsetting mer enn resten av andre norske distriktskommuner.*

Vi har benyttet en rekke ulike metodiske tilnærminger i jakten; statistiske data, regnskapstall, e-postintervjuer, fokusgrupper og workshop. Disse metodene blir presentert nærmere i kapittel 3 og i tilknytning til de kapitlene hvor de ulike delene av analysen blir behandlet mer dyptgående. Dette kapittelet fordyper seg derfor ikke i dokumentasjon og metode. Ikke fordi det ikke finnes – les i så henseende resten av rapporten. I dette kapittelet vil vi gi den leseren som ønsker å komme rett til (eventuelt, *lett* til) poengene, et poengtert og forhåpentligvis lettlest kapittel.

1.2 Det handler om roller og en stedlig kultur

Lokal utvikling i små kommuner handler mye om roller. Det handler nok en del om tilfeldigheter også – det må innrømmes. *Men også i forbindelse med tilfeldigheters tilkomst,*

vil stedlige roller og kultur kunne avgjøre om tilfeldighetene fører til krise eller muligheter.

I Seljord minnes deltakerne i fokusgruppeintervjuet godt, den gangen E-134 skulle legges om, utenom Seljord sentrum. Det ville føre til butikkdød og utarming, mente mange, men ikke kommunens daværende kultursjef. - Dette er en mulighet, mente han, og startet et nitidig, tålmodig arbeid med å skape bredere aksept for å se situasjonen som en anledning til å starte en ny steds-/byutvikling av Seljord. I dag er stedet et av Distrikts-Norges mest vitale handelssteder, med hovedveien på god avstand fra sentrum.

I Evje og Hornes kommune var det ikke nederlagsstemningen som rådet når Forsvaret kunngjorde at ca. 300 forsvarsarbeidsplasser skulle legges ned/flyttes i 2002. Det var i stedet mulighetene for stedets aktører til å bli herrer i eget hus/sted, som dominerte. Riktignok fikk kommunen omstillingsmidler over 5 år, men vår vurdering er at det ikke var omstillingsmidlene som førte kommunen inn på listen over Norges fem beste handels-/besøkskommuner. Det var de holdningene og de rollene som preget stedet etter forsvarsnedleggelsen som førte til det. I kommunen er det, på en rekke fronter, arbeidet under parolen "*fra omstilling til utvikling*", hvor utviklingen av Evje som handelssted har stått sentralt. Evje har i dag den høyeste detaljhandelsomsetningen per innbygger i hele Sørlandet og Setesdalen.

Noen svært få kommuner har hatt vekst mer eller mindre utelukkende på bakgrunn av tilfeldigheter. En kommune figurerer på listen over de fem beste bedriftskommunene i distriktene fordi en bedrift i nabokommunen med ca. 30 arbeidsplasser flyttet over på ny tomt, denne tomta lå i en av denne studiens suksesskommuner. Vi finner ingen spor av en spesiell rolleadferd fra kommunen som mottok denne "gaven" – det er trolig rett å kalle det en ren tilfeldighet. For små kommuner med bare noen hundre sysselsatt i privat sektor totalt sett, er tilførsel av 30 ansatte eller én liten/mellomstor bedrift, tilstrekkelig til å klatre betydelig på våre nasjonale rangeringer.

For et klart flertall av våre casekommuner, er det imidlertid tydelige spor å finne av en offensiv og optimistisk utviklingskultur. Våre nettverksstudier identifiserer noen klare kulturelle egenskaper, og enda tydeligere; noen kulturelle preferanser når vi ber aktører i kommunene om å se framover. De legger for eksempel mer vekt på tilpasning og fleksibilitet, enn på regler og kontroll. Vi har delt de kulturelle kjennetegnene opp i fire typer; hierarki, klan, adhocrati og marked. Dette blir utdypet i kapittel 5.

Den dominerende kulturen i åtte av kommunene er klankultur. Den er kjennetegnet av å være noe i retning av en utvidet familie. Det er i disse kommunene – og her snakker vi om kommunen som organisasjon, ikke som sted – fokus på interne forhold med stor grad av fleksibilitet. Ut i fra definisjonen av klankultur handler det i disse kommunene mye om å skape gode team og et godt fokusert samhold om utviklingsoppgaver, og å se på endringer som nye muligheter. Det er trolig suksessfremmende. Det nest viktigste kulturfeltet for kommunene var adhocrati, viktigst for flere av dem. Det var også dette feltet de fleste av kommunene ønsket seg inn i, når de ble utfordret på framtidige verdier.

Vi finner god støtte for våre mer analytiske kulturfunn i de fokusgruppeintervjuene som er gjennomført. Representanter for privat sektor berømmer i intervjuene ofte kommunene for å være mulighetsorientert. Det er ikke alltid den vanligste attesten å høre om offentlig sektor utenfor denne analysen.

Selv om klan-kulturen er den dominerende for flest i utvalget, er det samtidig et tydelig bilde i våre analyser at utviklingsrollene ikke er overdrevne. Tvert om viser det seg tydelige spor av at den reelle organisasjonskulturen i de distriktskommunene som lykkes med sin utvikling, er preget av en miks av flere kulturelle kjennetegn. Kommunene kan håndtere regler når det er påkrevet, orientere seg i et marked når de må det, og snu seg raskt for å få i gang et prosjekt, når det er opportunt. Dette gir kommunene en styrke i forhold til tilpasningsevne og fleksibilitet, noe som nettopp ser ut til å være karakteristisk for nyskaping og næringsutvikling.

I alle kommuner, på alle steder, vil det fra tid til annen oppstå en krise, skje en endring, hende noe overraskende, eller komme til syne en ny mulighet av noe slag, på godt eller ondt. Det oppstår en situasjon som man ikke nødvendigvis har planer eller forberedte strategier for. Hva gjør kommunens ledelse og andre sentrale aktører da? Suksessfulle distriktskommuner ser ut til å ha en kultur som håndterer dette bra. De har kort sagt en kultur for anledninger som oppstår!

1.2.1 Tilfeldige systematiske løft?

Arbeidsinnvandringen som vi har hatt i Norge de siste 5-6 årene særlig, har vist seg å være en viktig anledning for mange distriktskommuner. Mye av den veksten som har kommet i befolkningsvekst i distriktene, skyldes arbeidsinnvandring. Men ikke alle kommuner har fått sin del av veksten. Våre casekommuner, spesielt de som har lykkes i en kombinasjon av bosetting og bedriftssysselsetting, ser ut til å ha evnet å utnytte disse vekstimpulsene særlig positivt. Boliger er bygget eller stilt til rådighet, aktive integreringstiltak er iverksatt og forhold er lagt til rette for arbeidsinnvandrernes familier, ikke minst. I fokusintervjuet på Hitra kom dette til uttrykk på en temmelig underholdende måte. Samtalen dreide inn på hvor viktig bolig og inkludering var for å få arbeidsinnvandrerne til å bli. Det gikk etter hvert opp for møtets deltakere at dette hadde de jo faktisk gjort på riktig måte, kanskje uten å være helt klar over det på forhånd, de hadde i alle fall ikke en ferdig vedtatt plan for det – det måtte de medgi. "*Jammen, det er fordi dette har vært et tilfeldig systematisk løft*", erklærte da en av kommunens ledere – med et smil om munnen.

Det foregår innenlands flytting i Norge også blant innvandrere. Også overfor denne gruppen ser det altså ut som om det finnes både attraktive og mindre attraktive kommuner. Flere av våre casekommuner har en aktiv holdning for å være en attraktiv bo- og arbeidskommune for utenlandsk arbeidskraft.

1.3 Det handler bare delvis om næringsveier

Ti av suksesskommunene i vårt utvalg er rangert som suksessrike på grunn av positiv sysselsettingsutvikling, fem av dem i det vi kaller basisnæringer og fem av dem i besøksnæringer. Kapittel 4 beskriver næringsgruppene og utvelgelsen av dem nærmere. Men det er ikke nok at næringslivet i kommunen gjør det bra. Mye næringsliv gjør det bra fordi de lykkes med å rasjonalisere og effektivisere. Det betyr i korte trekk at de har skåret ned på sin ofte viktigste utgiftspost; lønninger. Et godt næringsliv med reduksjon i sysselsettingen gir ingen høy score på våre rangeringer. Det er folk som skaper steder.

Det er befolkningen som skaper bosteder, barnehager, skoler, handel, uteliv, stedets puls – og skatteinntekter. Det gjør ikke roboter eller automatiserte produksjonslinjer. Felles for suksessrike distriktskommuner er derfor at de har et næringsliv som har økt antall ansatte de siste ti årene. Dette har skjedd særlig i fiskeriindustrien. Det er antakelig blitt færre folk om bord i fiskeflåten, men flere i land. Ikke minst handler det om oppdrettsnæringen. Men det handler også om leverandørindustri og foredlingsindustri for havfiskeriene.

Mange har imidlertid i kontakten med oss underveis i denne studien, gitt inntrykk av at de overdriver troen på denne forklaringsvariabelen. - Det er ikke noe rart at noen lykkes, de har jo satset på rett bransje, er en oppfatning som flere har gitt uttrykk for. To forhold undergraver en slik forklaring, fra studien i så måte. For det første er det mange andre kommuner enn våre casekommuner som har "satset" på rett bransje, hvis det er slik at fiskeri og oppdrett har vært et slags vinnerlodd de siste ti årene. De kommunene står likevel ikke på listen over spesielt suksessrike kommuner. Suksess må med andre ord handle om å utnytte sine kort, ikke bare å trekke dem. For det andre handler det ikke bare om å satse på rett næring. Vikna kommune er et eksempel på det. Teknologinæringer har hatt en betydelig vekst i antall arbeidsplasser de siste ti årene – i byene. Teknologiarbeidsplasser er lite, eller overhode ikke, avhengig av stedlige naturressurser eller nærhet til markeder. Deres produkter og tjenester er vektløse og deres kritiske ressurser er hoder. Derfor vokser de typisk i byene. I Vikna kommune har det likevel vært en betydelig vekst i teknologiarbeideplasser med over 100 stillinger på få år. Hvordan har det gått til? Ikke gjennom flaks, det er helt sikkert. Systematisk målrettet satsing, kombinert med enkeltpersoners dyktighet, relasjoner, stedlig utviklingskultur, nettverk og kontakter, som er faktorer vi beskriver nærmere nedenfor i dette kapittelet, har gitt resultater. I Meløy kommune ble både REC og i sin tid, Hydro plassert i kommunen, ut fra temmelig klare personlige relasjoner. Også Flå sin suksess med diverse Thon-investeringer har opplagt med i utgangspunktet enkeltpersoners initiativ å gjøre – men så er det viktig å understreke at kommunens respons på slike initiativ, ikke er av liten betydning.

Når det gjelder næringsveier, er det i vår studie ikke bare kommuner med maritime klustere som peker seg ut. Austevoll og Sandøy er to kommuner med sterk næringsutvikling knyttet til maritime næringer, det samme er Træna og Hitra, men de er med i studien fordi de lykkes på flere indikatorer. Hitra har lykkes både med sin fiskerinæring, handel

og bosetting. De øvrige suksessrike næringskommunene innenfor basisnæringer er Vikna, Sirdal og Meløy.

Dersom vi ser nærmere på de fem kommunene som er plukket ut fordi de har lykkes spesielt godt med sin *besøksnæring,* så er heller ikke dette kommuner som har hatt spesiell flaks med å treffe rett bransje. Hvis vi tar den ordinære turistvirksomheten først, så har den reelt sett hatt en nedgang i sysselsettingen de siste ti årene[1]. Det er da heller ikke, med unntak for Hemsedal, typiske turistnæringskommuner som preger listen. Lyngdal, Evje og Hornnes, Hemsedal, Flå, Seljord og Hitra er de mest suksessrike besøkskommunene, og dette er i stor grad kommuner som har lykkes mer *på tross* av de dominerende trendene i samfunnet, enn på grunn av dem. Både i Lyngdal, Evje og Hornnes og i Seljord, har de lykkes med å bygge opp en handelsnæring som viser en sterkere sysselsettingsvekst enn både nabo-distriktskommuner spesielt, og andre kommuner i regionen generelt. For Lyngdals del spiller det ingen rolle hvem man sammenlikner med – de er på toppen uansett. Lyngdal er den kommunen i landet som har hatt sterkest vekst i sysselsettingen knyttet til det vi kaller besøksnæringer, i hele landet. Også de andre besøks-distriktskommunene i vårt utvalg ligger høyt oppe på den nasjonale rankingen – de er ikke bare suksessrike i en klasse med distriktskommuner. På den annen side; det finnes mange distriktskommuner som kan vise til en svært svak – eller direkte negativ – utvikling når det gjelder sysselsetting i besøksnæringene. Vi merker oss for eksempel litt overraskende at det ikke figurerer noen kommuner fra verken Østerdalen eller Gudbrandsdalen på listen over suksessrike distriktskommuner. Suksess som besøkskommune må også her, med andre ord, ha noe mer og annerledes ved seg enn eventuelt bare å ha truffet rett bransje.

1.4 Smådriftsfordeler

Begrepet *stordriftsfordeler* er blitt et slags mantra i økonomisk teori. Ideen om innsparinger og effektivitetseffekter av å drive flere virksomheter i større enheter, tas for gitt av de fleste. Interessen vår ble derfor vekket for dette temaet, da en av casekommunenes rådmenn i et fokusintervju i en av studiens minste kommuner, på en øy, sa; *"Du skjønner, vi vet å utnytte smådriftsfordelene her på øya*!" (Rådmannen på Træna i fokusgruppeintervjuet).

Kan det være slik at noen kommuner – særlig de små som ofte befinner seg i distriktene, har noen fordeler av å være små?

Vår studie har ikke vært spesielt innrettet mot å avdekke slike forhold, fordi oppmerksomheten om dette oppsto underveis. Men når vi i ettertid ser på datamaterialet, ser vi noen tydelige spor av denne forklaringsfaktoren.

[1] Vurdering av reiselivets sysselsettingseffekt vil variere noe etter hvilke næringer man vurderer som reiseliv. De næringene som er mest tilstedeværende i distriktskommuner er overnatting som har hatt en 10 prosent nedgang i sysselsettingen nasjonalt – mange av dem i distriktene – over en tiårs periode, og servering som har hatt en svak oppgang, mye av den konsentrert til byene, over de siste ti årene.

Det er kort vei mellom ideer og beslutninger i små (flate) organisasjoner. Det er stor grad av kunnskapsdeling og tillitsbygging på tvers av fag- og sektorgrenser i små organisasjoner. Det er lite spesialisert arbeidsfokus og mye "poteter", d.v.s. arbeidstakere med sammensatte ansvarsområder, i små organisasjoner. Det er mange "Tordenskiolds soldater" der, personer som går igjen i mange roller; næringslivssjef, dugnadsgeneral, festivalarbeider, kulturhuspådriver og (tidligere) politiker, var bare én av fokusgruppedeltakernes rolleliste. En rådmann i en av kommunene var eksplisitt inne på dette i et eksempel som han ga i et fokusintervju: - Vi har et strømaggregat stående nede på brannstasjonen – og vi kjenner jo alle brannmennene personlig. Blir det behov for nødstrøm på sykehjemmet, som vi må ha etter forskriftene, så ringer vi jo bare brannvakta, eller en av brannmennene – da har vi fikset det på tre minutter. Men så la han til; - Men det er ikke godt nok for tilsynet. Vi må ha en liste med vaktmannskap, med bak-vakter og det hele, og egen regulering av sykehjemmets reservestrømtilførsel. - På samme måte som om vi var en stor bykommune, la han til med et oppgitt sukk. Det er mulig at vi kan trekke en konklusjon av dette, om at små kommuners smådriftsfordeler er vanskelig å utnytte positivt, så lenge alle kommuner uansett størrelse er underlagt de samme kontrollkrav og "stordriftsbestemmelser". – Joda, vi utnytter dette temmelig rått, selv om det ligger litt utenfor "papirregelementet", innrømte en rådmann i en liten kystkommune, i fokusintervjuet der.

Nettverksanalysene som vi har gjennomført i tillegg til våre fokusgruppeintervjuer, ga viktig informasjon om nettverk, kontakter og relasjoner i kommunene. I tillegg supplerte vi også studien av dette temaet med gruppearbeid på den workshopen som vi gjennomførte sammen med Distriktssenteret på Værnes i februar, med representanter for 14 av de berørte 15 casekommunene. Resultatene fra dette arbeidet etterlater tydelige indikasjoner på at de såkalte smådriftsfordelene i casekommunene er kjent og at de utnyttes.

Nettverkene i kommunene – i alle fall de indre nettverkene – er tette og vedvarende. Sentrale aktører vet åpenbart hvor de har hverandre, hvem de andre er, og hva de skal/kan bruke hverandre til. Nettverkene i kommunene er preget av en temmelig tydelig kjerne-periferi struktur. Personer i kjernen har typisk bodd i kommunen i mange år, de er over 40 år, og de bruker hverandre både til gjensidig informasjon og til samhandling. Nettverksanalysen som Sintef har gjennomført i analysen (kapittel 5) konkluderer videre med at det virker som om "alle snakker med alle", uavhengig av om de har sitt daglige arbeid i kommunal eller privat sektor. Nærheten til hverandre, kunnskapen om hverandre og tilliten til hverandre, er med andre ord større enn man normalt forventer av store segmenterte og arbeidsspesialiserte organisasjoner eller steder.

Men disse funnene åpner også utsikt mot en bakside. Er relasjonene i en liten organisasjon eller her: på et lite sted, for tette? Det kan være vanskelig å komme ny til – eller presentere en ny tanke i – et nettverk som er svært tett integrert. Da vil det kunne fremstå som lukket. De intervjuede respondentene fra kommunene, både i fokusgruppesammenheng og i workshopen, bekrefter dette bildet – ikke nødvendigvis at de *er* lukket, men de nærer en viss bekymring om at de *kan være det*.

- Åremålsstillinger kan være viktig, man kan miste utviklingsånden om man blir sittende i samme posisjon lenge, påpekte en gruppe på workshopen, sammensatt av personer fra seks av casekommunene. - Det er viktig å trekke inn eksterne prosjektledere som evner å stille nye spørsmål, sa en annen gruppe ved samme anledning. - Å utfordre etablerte forestillinger er viktig, la de til. Det er understreket i deler av innovasjonslitteraturen at innovasjonsimpulser ofte kommer utenfra. Når vanetenkning og grunnleggende antakelser om samfunnets strukturer og sammenhenger er dypt forankret i stedets kultur, vil det kunne være innflyttere eller personer og miljøer *utenfor* stedets indre nettverk, som representerer nye ideer. Dette bringer oss videre til neste hovedfunn fra undersøkelsen, samlet sett.

1.5 Ildsjeler eller enkeltpersoner med forandringskraft

- "*Vi har nok ein politikk for eldsjeler her, vi veit bare ikkje om det sjølve*", sa en deltaker fra næringslivet i Seljord, i det fokusintervjuet som vi hadde der. Ildsjeler er et begrep uten en klar bruksdefinisjon, men som brukes i stor utstrekning i alle de femten kommunene som vi besøkte. Vi kjenner ikke til særskilte vitenskapelige studier av "ildsjelfenomenet". På grunn av sitt upresise begrepsmessige innhold er derfor ildsjelfaktoren vanskelig å underlegge systematiske studier, det har vi da heller ikke hatt rammer eller ambisjoner om å få til i denne analysen. Fenomenet er likevel ikke vanskelig å få øye på. Det kommenteres faktisk gjennomgående, om enn i litt varierende grad, i alle de femten involverte kommunene – og mere til.

- "*I ein liten kommune blir ting fort personlege, og konfliktar kan hengje i, i lang tid. Men no har vi funne grep som kan få oss til å jobbe saman mot eit felles mål*". – Slik refereres en tilflyttet ildsjel i en kommune utenom vår studie i følge Distriktssenterets hjemmesider om "Gode eksempler" på sine Internettsider. [2] Flere av de eksemplene som de der refererer til, har som i vår studie, en klar ildsjels- eller enkeltpersonsfaktor i seg. Nå kan naturligvis ildsjeler være "plagsomme" også, enten fordi ting fort blir personlige for dem (jfr innledende sitat i dette avsnittet), eller ved at de har en "lei" tendens til å ikke gi seg. Denne "leie" tendensene er imidlertid også deres pre – og stedets forse, dersom det viser seg at ildsjelens ukuelighet, fører til positiv utvikling, til slutt. Vi har ikke gått nærmere inn i denne ildsjelfenomenets dobbelthet, enn det vårt datamateriale her åpnet opp for. Vi må i den sammenheng bemerke at vi ikke har registrert noe særlig beretning om ildsjeler som "plage-faktor". Ett begrep som det kan være verdt å merke seg, kom imidlertid opp som et "ny-ord" i en samtale som vi hadde med en smått desillusjonert "ildsjel" fra kulturlivet, i et annet prosjekt i en annen kommune omtrent samtidig som vi studerte de femten suksesskommunene. "Jeg er nok blitt en *askesjel,* mer enn en ildsjel", betrodde hun oss, og forklarte; "du skjønner jeg er blitt litt utbrent av alt det ubetalte arbeidet for kommunen"…

[2] www.distriktsseteret.no

Mange av de fortellingene som ble fortalt som illustrasjoner på kommunenes suksess i fokusgruppeintervjuene, og delvis i de skriftlige beretningene som prosjektets kontaktpersoner i hver enkelt kommune leverte inn i studiens oppstartsfase, illustrerer samme forhold. Enkeltpersoner er viktige for betydningsfulle tiltak, nyskapningsinitiativer eller nye veivalg som er blitt tatt i kommunene. Det er viktig å understreke at dette ikke alltid handler om personer "utenfra". Flere steder ble det pekt på ordførerens personlige initiativer, vi har hørt fortellinger som berømmer rådmannen som ildsjel for sentrale utviklingsprosjekter, men som oftest handler historiene om enkeltpersoner i næringslivet eller fra det sivile samfunnet, som er opphavet til ny utvikling.

Ikke all nyskapning som kommer fra ildsjeler eller enkeltpersoner for øvrig, har nødvendigvis merkbar effekt på sysselsetting eller befolkning. Det er viktig igjen å understreke at det er slike effekter som står i sentrum for vår undersøkelse av suksess. Mange ildsjelinitiativer har sikkert stor effekt på fritidsscenen og i kulturlivet, men om dette er tilstrekkelig til å påvirke nettoflytting eller sysselsetting, er mer tvilsomt (Kobro og Vareide 2011) Noen enkeltindividers igangsetting av nye tiltak har imidlertid opplagt også slik effekt, i alle fall etter aktørene i kommunenes egen vurdering.

Dersom det er slik at en del av kommunenes suksess simpelthen kan forklares med enkeltpersoners initiativer og ferdigheter, så ledes vi raskt over til neste spørsmål: Går det an å ha en politikk – eventuelt en stedlig kultur – som er spesielt godt tilpasset enkeltinitiativer? En næringslivsleder i en av kommunene, som av andre blir berømmet for å være en initiativrik person, uttrykte det slik: "*Når folk viser entusiasme, så er det viktig at kommunen viser rom for at dei kan bli møtt av ein viss skepsis, men ikkje så mykje skepsis at dei blir knebla.*"

Men ildsjelene kan ikke bli stående aleine, da skjer det erfaringsmessig lite. – "*Entusiastene er en bærebjelke, men så er de avhengige av samarbeidspartnere rundt seg for å styrke utviklinga, og som kan ta vare på dem når de kommer med sine ideer*", sa en kommunal representant i en av casekommunene. En rådmann med tre års fartstid i en av de andre suksesskommunene fortalte i fokusintervjuet der, at han ikke noe annet sted hadde opplevd en slik åpenhet overfor nye ideer og nye initiativ som i denne kommunen, selv om han hadde erfaring fra langt større kommuner.

Dermed er vi tilbake til inngangsspørsmålet til dette avsnittet; kan man ha en politikk for enkeltinitiativer – en ildsjelspolitikk? Vi er ikke politikere, vi er forskere som forsker på hva politikere (og andre) gjør. Vi er derfor ikke i den beste posisjonen til å besvare spørsmålet, men "politikk er det muliges kunst", så det burde ikke være utenkelig også å kunne skape en lokal "ildsjelspolitikk". At dette ligger et stykke utenfor det vanlige politiske fokuset i norske kommuner, er en annen ting. Vi er derfor spent på om politikken i framtidige suksessrike distriktskommuner utvikler seg slik at vi om noe tid kan presentere en forskningsrapport om "utvikling av norsk kommunal ildsjelspolitikk"…

De ovenfor nevnte hypotesene vokste gradvis fram av materialet etter hvert som informasjonsmengden vokste. Det kan være grunn til å nevne at vår foreløpige "avsløring" av disse hypotesene fikk bred støtte i studiens workshop, som ble gjennomført sammen med oppdragsgiver og personer fra de berørte kommunene, på Værnes i februar.

1.6 Forklaringer i blindsporet

Mange har naturligvis sterke antakelser om hva som skaper suksess i kommune-Norge. Også vi hadde en viss forforståelse av det feltet vi skulle inn å studere, før vi satte i gang, selv om vi arbeidet bevisst med å tone det ned.

Fordi vi møtte slike antakelser både hos oss selv, blant de deltakende kommunene, og i miljøer vi har møtt underveis i prosjektet, finner vi grunn til å kommentere noen av de mest standhaftige oppfatningene – som likevel *ikke* ser ut til å spille en viktig rolle i distriktskommunenes "suksessformel". Vi har fulgt flere av disse forklaringene som sannsynlige spor mot gode forklaringer på kommuners suksess. Men de viste seg altså å være blindspor.

1.6.1 Å kjøpe seg til suksess

Den første hypotesen vi har måttet revurdere, i lys av våre funn, er at det neppe går an å kjøpe seg til suksess. Det er ikke slik at listen over de mest suksessrike distriktskommunene i noen kategori, domineres av rike kommuner. Hvis vi for eksempel fokuserer på såkalte "kraftkommuner" er det naturlig å tenke at disse gjennom stimuleringstilskudd til nyinnflyttinger skulle kunne gjøre seg sterkt gjeldene på rangering over bostedskommuner. Flere av dem har gratis barnehage, billige/gratis tomter, svært lave kommunale avgifter osv. Men få av dem befinner seg på suksesslista. Hva så med Bykle? Kommunen er jo en vinner på bostedslista. Det skyldes imidlertid en moderat numerisk befolkningsøkning – som likevel gir dem god score prosentvis, for de er så få i utgangspunktet. En prosentvis netto tilflytting på 4,6 prosent i 2010 utgjør 44 personer. Det plasserer Bykle mellom Hole kommune og Røyken på en landsoversikt, kommuner som må ha henholdsvis 315 og 975 netto innflyttinger for å matche Bykles plassering. Likevel er 4,6 prosent nettotilflytning bra. Så skyldes vel det Bykles gode kommuneøkonomi? I så fall er det rart at økningen først er kommet de seinere årene – samtidig med at Bykle har *redusert* sine direkte økonomiske virkemidler rettet mot innflytting. Det er i perioden fra 2008-2010 at Bykle har hatt den veksten som bringer dem opp i sammenlikningen, mens kraftinntektene og stimulansemidler rettet mot innflytting har vært (minst) like store i en lang periode før det.

Hvis det er slik at kommuneøkonomi – og særlig store kraftinntekter, gir grunnlag for sysselsettingsvekst og befolkningsøkning, vil det dessuten være naturlig å forvente at det er slike kommuner som dominerer listen over suksess i distrikts-Norge. Det gjør de ikke. Det er få distriktskommuner med god økonomi på suksesslisten, med noen få unntak. Våre analyser av dette konkluderer i stedet med at det ikke er pengene som alene har skapt vekst, verken i Bykle, Sirdal eller Hemsedal, som er de tre suksesskommunene i vår analyse med størst kraftinntekter. Forklaringsfaktorene for deres vekst er sammensatt og økonomien har sikkert ikke ødelagt for dem. Det er likevel en miks av andre faktorer, beskrevet i avsnittene ovenfor, som må tillegges mest vekt.

Dette var Norges rikeste kraftkommuner i 2003. (NOU 2005:18): Tydal – Tokke – Øygarden - Åseral - Forsand – Aurland – Eidfjord – Modalen – Bykle. Hvis penger kan brukes til å kjøpe seg kommunal suksess, ville mange av disse vært på listen over suksessrike distriktskommuner i 2012. Kun Bykle er det. (Øygarden, Eidfjord og Forsand er ikke distriktskommuner)

På neste side har vi for oversiktens skyld, gjennomført en klassifisering av alle de 20 beste distriktskommunene i hver kategori; bedrift, besøk, bosetting, etter om de er "fattige" (røde), rike (grønne) eller midt i mellom (grå).

Oversikten viser at det ikke ser ut til å være noen systematisk samvariasjon mellom kommuners suksess med vekst i basisbedrifter, besøksnæring eller bosetting, og deres økonomi. I hovedsak er det en miks av rike kommuner, fattige kommuner og kommuner i mellomsjiktet i oversikten. Vi merker oss imidlertid at det bare er én "fattig" kommune blant bedriftskommunene – det er Lyngdal, som til gjengjeld er den fremste kommunen på besøkslista. Vi tror ikke det er grunn til å legge stor vekt på kommuneøkonomiens betydning som forklaringsfaktor for deres suksess.

Tabeller 1, 2 og 3. De tjue mest framgangsrike distriktskommunene innenfor basisbedrifter, besøksnæring og bostedsutvikling, sett i forhold til kommunens økonomi.

Bedriftskommuner		Korrigerte frie inntekter i	Eiendomsskatt og konsesjons-kraft-innt. ii	Utbytte-inntekter iii	Økonomi-klasse iiii
1750	Vikna	99	3,6	1,8	M
1244	Austevoll	106	7,1	0,0	M+
1835	Træna	143	0,0	2,0	R
1617	Hitra	104	9,6	2,6	M+
1046	Sirdal	128	89,1	0,6	R
1837	Meløy	103	30,9	0,0	M+
1546	Sandøy	115	10,8	14,8	R
1026	Åseral	114	74,9	26,7	R
1411	Gulen	108	19,7	4,4	M+
1034	Hægebostad	108	0,1	21,2	M
438	Alvdal	102	8,2	0,1	M
615	Flå	113	3,3	0,0	M+
2030	Sør-Varanger	118	10,0	3,2	R
1826	Hattfjelldal	125	13,9	2,9	R
1620	Frøya	107	1,6	2,7	M
1573	Smøla	105	8,7	2,7	M
1834	Lurøy	110	1,5	1,8	M+
1749	Flatanger	120	0,3	0,0	R-
1860	Vestvågøy	99	1,1	0,1	M
1032	Lyngdal	94	0,1	8,9	F

i Denne kolonnen viser utgiftskorrigerte frie inntekter i % av landsgjennomsnittet
ii Denne kolonnen viser hvor mye kommunen har i eiendomsskatt, konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter i prosent av hvor mye kommunen har i korrigerte frie inntekter.
iii Denne kolonnen viser hvor mye kommunen har i inntekter fra utbytte sammenlignet med hvor mye kommunen har i korrigerte frie inntekter.
iiii R=Rik, M=Middels, F=Fattig

Utbyttekolonnen iii, omfatter kun ordinært utbytte (utbetaling av tidligere overskudd i selskapet), dvs. inntekter som kommunene har ført i driftsregnskapet. Ekstraordinært utbytte (tilbakebetaling av innskutt kapital), som er ført i investeringsregnskapet, er ikke tatt inn (tall fra 2009).

Tabell 2. (Tittel/forklaring over tabell 1)

Besøkskommuner		Korrigerte frie inntekter	Eiend.skatt og konsesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter	Økonomiklasse
1032	Lyngdal	94	0,1	8,9	F
618	Hemsedal	102	10,0	11,1	M
937	Evje og Hornnes	96	2,8	12,7	F
1617	Hitra	104	9,6	2,6	M
615	Flå	113	3,3	0,0	M
828	Seljord	100	13,4	2,6	M
437	Tynset	99	13,3	0,0	F
1046	Sirdal	128	89,1	0,6	R
1860	Vestvågøy	99	1,1	0,1	M
1620	Frøya	107	1,6	2,7	M
1546	Sandøy	115	10,8	14,8	R
545	Vang	107	38,5	8,7	M
2030	Sør-Varanger	118	10,0	3,2	R
1849	Hamarøy	113	22,4	0,0	R-
1813	Brønnøy	99	2,8	3,2	F
1750	Vikna	99	3,6	1,8	F
1621	Ørland	98	0,0	3,7	F
1742	Grong	110	15,5	0,0	M
540	Sør-Aurdal	99	6,0	0,0	F
1566	Surnadal	98	15,4	1,1	F

Tabell 3 (Tittel/forklaring over tabell 1)

Bostedskommuner		Korrigerte frie inntekter	Eiend.skatt og konsesjonskraftinntekter	Utbytteinntekter	Økonomiklasse
941	Bykle	160	117,8	13,0	R
1617	Hitra	104	9,6	2,6	M
1835	Træna	143	0,0	2,0	R
618	Hemsedal	102	10,0	11,1	M
1620	Frøya	107	1,6	2,7	M
1546	Sandøy	115	10,8	14,8	R
1032	Lyngdal	94	0,1	8,9	F
937	Evje og Hornnes	96	2,8	12,7	F
617	Gol	97	6,6	0,0	F
1634	Oppdal	98	6,3	7,1	F
1027	Audnedal	107	3,1	6,4	M
1133	Hjelmeland	106	27,5	3,8	M
520	Ringebu	99	8,0	3,4	M
1244	Austevoll	106	7,1	0,0	M
615	Flå	113	3,3	0,0	M
1942	Nordreisa	108	1,3	9,3	M
1420	Sogndal	98	7,3	1,2	F
1046	Sirdal	128	89,1	0,6	R
1925	Sørreisa	104	0,0	0,0	M
1426	Luster	102	38,0	6,0	M

1.6.2 Sentral beliggenhet ved en viktig gjennomfartsåre

- Det er klart noen kommuner lykkes bedre enn andre, de ligger jo praktisk talt midt i veien. Dette er et synspunkt som nærmest karikerer hva flere andre – oss selv inklusive – ser ut til å mene, eller har ment. Også innenfor aktørbilde i noen få deltakende kommuner, er det personer som temmelig sterkt knytter forklaringskraft bak egen suksess til kommunens strategiske plassering. Det må da være en stor fordel både for basisnæringsliv og besøksnæring at kommunen er lett og komme til – eller enda bedre; som du er nødt til å komme til, fordi veien praktisk talt går gjennom stedets sentrum og næringsområder? Dette forholdet har vi brukt en del tid på å diskutere i fokusgruppeintervjuene. Vi synes det er riktig å løfte deler av denne diskusjonen inn i denne rapporten – selv om det til sist ender med at plassering sannsynligvis ikke har svært mye å si – i alle fall ikke uten å ses i sammenheng med flere andre forhold.

En rekke distriktskommuner ligger gunstig til. Det ligger distriktskommuner langs RV3 gjennom Østerdalen; E6 går gjennom en rekke distriktskommuner i Gudbrandsdalen og i store distriktsområder lengre nord; RV7 i Hallingdal/Hardangerfjorden; E134 Telemark/Haukelifjell; FV64 Atlanterhavsveien; E39/E18 Sørlandet og RV9 Setesdal, er eksempler på viktige gjennomfartsveier som passerer gjennom mange distriktskommuner. Dersom slik beliggenhet ved sentrale veier i seg selv skaper vekst, vil det være naturlig om det er kommuner langs de mest trafikkerte veiene som ligger øverst på rangeringen. Det er det ikke. Det er riktignok slik at flere kommuner på lista ligger langs trafikkerte veier, Lyngdal nær E39 og Seljord sentrum nær E134, er eksempler. Og representanter for disse kommunene legger ganske stor vekt på betydningen av kommunens plassering. Det er derfor interessant å merke seg at kommunene har fått sin kraftigste vekst *etter* at veien ble lagt om, utenom kommunenes sentrumsområder! De lå jo sentralt tidligere også, hvorfor hadde de da ikke vekst? Dessuten er det ingen kommuner fra Gudbrandsdalen, E6 i nordligere fylker, Østerdalen (RV3) eller Hardanger (RV7) på listen. Selv om disse jo nettopp burde oppfylle forventningen om at sentral beliggenhet ved viktig transportåre skulle forårsake vekst.

I stedet finner vi vekstkommuner på steder uten veiforbindelse! Noen av de minst tilgjengelige kommunene i landet, er med på lista; Sandøy og Træna. Austevoll ligger riktignok bare drøye 40 minutter fra Bergen, men det fordres en 30 minutters fergetur for å komme dit, og det er få transportetapper som i seg selv skaper vekstimpulser til kommunen.

Vår oppsummering av beliggenhetsdimensjonen er at det trolig ikke er en faktor som virker ved sin egenvekt. For kommuner som det gjelder, er det sannsynligvis ikke noe ulempe å ligge sentralt, men anledningen må i så fall utnyttes. Eksempler på distriktskommuner som ligger nær/ved en trafikkert gjennomfartsvei og som *ikke* har vekst, er faktisk lettere å finne, enn distriktskommuner som har suksess langs trafikkerte veier.

1.6.3 Mer som ikke nødvendigvis virker suksessfremmende

To litt overraskende – og muligvis provoserende – sideeffekter av våre forholdsvis sterke funn i retning av utviklingskulturens betydning, beskrevet i kapittel 6, går i to retninger. Den ene handler om den tilsynelatende manglende betydningen av gode *planer*. Vi har kartlagt planverket i de involverte kommunene og det er *ikke* et generelt trekk ved dem at de har spesielt gode planer. Vi ønsker naturligvis ikke å ta til orde for at kommunene skal droppe planer! Det er nok riktig å avsløre at vi som forskningsmiljø, i nesten alle andre sammenhenger er sterke tilhengere av planprosesser og gode planverk. Men planer er tydeligvis – hvis man skal trekke konklusjoner ut av denne studien – ikke tilstrekkelig, ikke engang nødvendig for stedlig suksess.

En meningsytring fra en av kommunene kan stå som illustrasjon på dette, hvor det faktisk var ordføreren i den aktuelle kommunen som ga uttrykk for at "planer kan ofte komme i veien for gode improvisasjoner. Vi vet jo hva som er bra for kommunene så da må vi jo kunne hive oss litt rundt av og til. Hvis alt vi foretar oss skal være planlagt i kjempegod tid på forhånd, da ville vi mistet mange muligheter da!"

Det andre funnet i lys av den stedlige utviklingskulturens betydning, er manglende betydning av den stedlige næringsutviklingens *organisatoriske struktur*. Noen av de berørte suksesskommunene har eget utviklingsselskap, noen har organisert seg i interkommunale næringsutviklingsselskap. Noen kommuner har egen næringssjef, noen har plassert ansvaret for næringspolitikken sammen med andre oppgaver; for eksempel "plan og næring". Den måten man har organisert næringspolitikken på, er neppe en suksessformel i seg selv. Hvordan man har *organisert* sin næringspolitikk spiller med andre ord langt mindre rolle enn hvordan man *utfører* sin næringspolitikk.

2. Bakgrunn og historisk bakteppe

Vi vil i dette kapittelet gjøre rede for oppstarten av prosjektet og noen historiske riss som vi tror det er fornuftig å se studien av kommunal næringssuksess opp i mot, for lesere som er interessert i bakgrunnsinformasjon.

2.1 Et prosjekt settes i gang

Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret) utlyste i mai 2011 et ønske om å få gjennomført en studie av næringsutviklingsrollen i et utvalg av de mest suksessrike næringskommunene i distrikts-Norge. Distriktssenteret er opprettet av regjeringen og eies av Kommunal- og regionaldepartementet. Distriktssenteret har sine hovedoppgaver knyttet til innhenting, systematisering og formidling av kunnskap om og erfaringer med lokal samfunnsutvikling. Det er trolig ingen dristig påstand å hevde at den alminnelige oppfatningen av næringspolitikk og distriktspolitikk, er at det er "i byene det skjer". En rekke presseoppslag om hjørnesteinsbedrifters fall, befolkningsnedgang og hele lokalsamfunn som er "til salgs", kan lett etterlate et inntrykk av at det er et "arbeid mot strømmen" å drive næringsutvikling i distriktene.

Er det da ikke håp for distriktene? Er det slik at den økonomiske og næringspolitiske tyngdekraften fører all vekst mot sentrale strøk? Uten at slike spørsmål er eksplisitt nevnt i prosjektets utlysning, oppfattet vi fra Telemarksforskings side, at dette var prosjektets bakteppe. De konkrete spørsmålene i utlysningen handlet om det kan påvises sammenhenger mellom hvordan kommuners næringsutviklings *rolle* utøves, og om dette kan settes i sammenheng med næringslivets utvikling i disse kommunene.

Vi tok derfor utgangspunkt i et utvalg distriktskommuner som innenfor et kriteriesett som vi kommer tilbake til, kunne vise til den beste utviklingen av alle distriktskommuner, i en tiårsperiode. Men før vi gjør rede for utvalget og resultatet av dette utvalget, vil vi se dette i lys av historiske begrunnelser for i det hele tatt å drive kommunal næringsutvikling.

2.2 Et historisk blikk på kommunenes næringspolitikk

Offentlig næringspolitikk i Norge er sterkt sammenvevd med distriktspolitiske målsettinger. Det er derfor spesielt viktig – distriktspolitisk sett – at de små kommunene i distriktene lykkes med sin næringspolitikk.

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

heter det at; "Regjeringa vil at alle skal ha reell fridom til å busetje seg der dei vil. Vi vil sikre likeverdige levekår og ta ressursane i heile landet i bruk. Regjeringa vil oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønsteret for å vidareføre og vidareutvikle det mangfaldet i historie, kultur og ressursar som ligg i dette" (ibid, s.7).

I oppbygginga av den norske velferdsstaten på 50- og 60-tallet handlet næringspolitikken hovedsakelig om å få industriforetak til å etablere seg i distriktene, samtidig med at staten selv hadde et betydelig engasjement i kraftutbygging, foretaksetablering, jernbaneutbygging og andre former for industrielt begrunnet infrastruktur i mange deler av landet. I denne perioden var den statlige næringspolitikken sterk, mens kommunenes engasjement på området var langt mer beskjeden og ofte begrenset til en planpolitisk respons på statens eller de store private foretakenes kraft- og arealkrevende initiativer. Distriktenes utbyggingsfond/SND, SIVA, og distriktsplanavdelingen i KRD er eksempler på virkemidler i denne statlige næringsutviklingsfasen. Politikken var (og er delvis fortsatt) begrunnet i det som kan defineres som et Keynesiansk økonomisk paradigme, der næringspolitikk i regionene var statlig, standardisert og innrettet mot etablerte bedrifter og bedriftsetablering gjennom økonomiske incentiver (Farsund og Leknes 2005). En kombinasjon av distriktspolitiske og næringspolitiske mål var i stor grad felles for alle vestlige land som utviklet en aktiv regional utviklingspolitikk på 1960-tallet (Amin 1999). Vi skal senere i rapporten se hvordan vi fra Telemarksforskings side deler det lokale næringslivet opp i basisnæringer, besøksnæringer og lokale næringer. Den perioden vi nevner ovenfor her, er preget av et sterkt næringspolitisk fokus på basisnæringslivet.

Etter hvert som det fylkeskommunale planregimet ble utviklet på 1970-tallet, åpnet rommet seg for en langt mer regional spesialisering av næringspolitikken. Stimulert av et sterkt arealfokusert planleggingsparadigme, vokste *fylkeskommunene* fram som den viktigste næringspolitiske aktøren i Norge (Baldersheim 2003). Først fra 1980 og årene framover, utviklet de fleste *primærkommunene* i Norge egne mer eller mindre aktive næringspolitiske strategier. I denne perioden av et mer regionalisert og lokalt tilpasset næringspolitisk regime, vokser det fram en sterkere bevissthet omkring reiseliv og opplevelser – det vi seinere i rapporten kaller besøksnæringer. Riktig bred oppmerksomhet tror vi likevel det er riktigst å hevde at dette fikk først på 90-tallet.

Fraværet av en aktiv og selvstendig kommunal næringspolitikk før 1980 (med noen unntak), har vært forklart med at temaet ikke var definert som en offentlig kommunal oppgave underlagt statlig påbud og kontroll (Aarsæther og Vabo, 2002 og Farsund og Leknes, 2005). I så fall burde fraværet være like markant i dag som da, fordi næringspolitikken fortsatt ikke er lovpålagt og konkurransen om andre kommunale oppgaver innenfor begrensede kommunale budsjetter dessuten bare er blitt mer tilspisset.

Vi tror derfor det gir mer forklaringskraft i å se på koblingen mellom næringspolitiske målsettinger og generelle overordnede mål om bosetning og stedsutvikling – selve kommunens legitimitet – som en årsaksforklaring bak den betydelige økningen i kommunalt næringspolitisk engasjement som vi har sett de siste 10-20 årene. Og det er nettopp denne koblingen mellom næringsutvikling og bosetning som ligger bak vårt analysedesign.

En mer pragmatisk forklaring på at næringspolitikk utover på 80- og 90-tallet vokste fram som et relativt selvstendig politikkområde i norske kommuner, var at det fantes – og fortsatt finnes – "penger å hente" dersom man ter seg på rett måte. Hvilket ofte betyr at man må legge fram en strategi (politikk) for anvendelse av mottatte penger over regionale og kommunale næringsfond.

NORUTs evaluering av kommunale næringsfond fra 1996 viser at kommunenes arbeid med næringsfond den gang var tett integrert i kommunens strategiske planlegging, og at næringsfondene som staten formidler via fylkeskommunal forvaltning, over tid har påvirket kommunenes rolleutforming ved at de i tiltakende grad har utviklet seg fra forvaltere til pådrivere – nettopp under påvirkning av ordningen med kommunale næringsfond (Møller, 1996). Fram til 2002 var det et statlig krav om at de kommunene som mottok midler til sine kommunale næringsfond (distriktskommuner) måtte ha et eget apparat for forvaltning av dette, og at de måtte kunne framlegge en egen næringsplan. Dette kravet falt bort i 2002.

Rambølls evaluering av de kommunale- og regionale næringsfondene i dag (Rambøll 2012), viser at næringsfondsmidler lokalt bidrar til langt mer enn spesifikt næringsrettede tiltak. I tillegg til å styrke, sikre eller etablere nye bedrifter, brukes midlene ofte til arbeid for økt attraktivitet for kommunen/regionen som reisemål, bosted eller lokaliseringsvalg for bedrifter. Rambøll viser til at midlene har hatt begrenset innvirkning på bosetting og flyttestrømmer utover det å bidra til å fastholde eksisterende bosetning der hvor midlene har gått til å støtte etablerte bedrifter.

2.2.1 Sammenvevde mål

Nedenstående tabell hentet fra Statsbudsjettet for 2012, viser med stor tydelighet de sammenvevde målene som gjelder for distriktspolitikken og næringspolitikken. Direkte satsing mot næringslivet er eksplisitt nevnt under alle de tre hovedmålene i statens distriktspolitikk. En naturlig antakelse i lys av en slik næringspolitisk begrunnelse for distriktspolitikken, vil være at det først og fremst er de små og mellomstore kommuner i distriktene som satser på en egen næringspolitikk. Men det er ikke tilfelle. Det viser en framstilling som Oddbjørn Bukve (1994) har foretatt av utviklingen av kommunal næringspolitikk fra 1960-tallet og frem til tidlig på 1990-tallet, samt vår egen mangeårige forskning innenfor kommunale og fylkeskommunale næringsfelt. Fra andre halvdel av 1980-tallet fikk den næringspolitiske agendaen stor oppmerksomhet også i større bykommuner hvor det ble vedtatt strategiske næringsplaner og etablert egne kommunale næringsavdelinger eller stillinger, mange steder (ibid). Vi tror det er nødvendig å søke i en målrasjonalitet *utenfor* både det strengt distriktspolitiske - og det næringspolitiske området, snevert forstått.

Tabell 3.2 Mål for distrikts- og regionalpolitikken

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

Illustrasjon 1. Mål for distrikts- og regionalpolitikken. Statsbudsjettet 2012 (Prop. 1 S (2011–2012))

Det er vår oppfatning at næringspolitikk i de fleste (alle?) primærkommunene i Norge uavhengig av sentralitet, oppfattes å være en forutsetning for sunn bosetning, velferdsutvikling og levekår. Næringspolitiske målsettinger er dermed egentlig instrumentelle målsettinger i den forstand at de *i neste omgang* tenkes å ville føre til de viktigste hovedmålsettingene om velferd og bosetning. Også i våre casekommuner møtte vi denne innstillingen.

Næringslivets betydning for velferd og bosettingen går først og fremst via sysselsettingen. Verken lønnsomhet, etableringer eller innovasjon i næringslivet isolert sett, virker direkte inn på sysselsettingen. Det er i stedet instrumentelle mål for å øke verdiskaping i næringslivet, som igjen øker sannsynligheten, men *ikke nødvendigheten,* for økt sysselsetting og skatteinntekter – som deretter sikrer velferd og bosetning. Vi vil komme noe tilbake til dette seinere i analysen.

2.2.2 Næringspolitikk som integrert samfunnsutvikling

Det er vårt inntrykk at det i dag er mindre vanlig enn før, i lys av den historiske utviklingen som vi har referert ovenfor, at kommuner holder seg med egne næringsavdelinger. Årsaken til dette er neppe en nedprioritering av den næringspolitiske agendaen – tvert om. Som en del av det *utviklingspolitiske* paradigmet blir næringspolitikken mange steder opptatt i et bredere og mer helhetlig lokalsamfunnsutviklingsperspektiv hvor hensyn til attraktivitet, stedsutvikling, bolyst (ikke minst), entreprenørskap og innovasjon, smeltes sammen i kommunale og regionale utviklingsstrategier, som i sin tur avleires i utviklingsavdelinger, utviklingsselskaper og andre administrative modeller. Vi ser en rekke offentlige initierte og/eller finansierte programmer og satsinger som uttrykk for denne tilnærmingen: KRDs LUK satsing, FUNK, Blilyst, Bolyst, Kom-an.no, Hopp-i-det, og en rekke andre lokale og regionalpolitiske tiltak kan nevnes.

Vår analyse av femten casekommuner i denne studien bekrefter også dette inntrykket. Ingen av dem hadde en egen "sektorisert" næringsavdeling. Det vanligste i disse femten er å legge funksjonen inn under rådmannen med et slags helhetlig utviklingsmandat, eller å plassere funksjonen ut i et eget utviklingsselskap.

3. Nærmere om valg av metode og gjennomføring

Å jakte på suksessformler er en komplisert oppgave – den fordrer oversikt over mange ulike indikatorer og kjennetegn. Vi har derfor måttet benytte en bred vifte av metodiske verktøy for å få en tilfredsstillende innsikt i faktorer som virker – og faktorer som ikke virker. Dette kapittelet gjør rede for hvilke metodiske grep vi har benyttet til hvilke deler av analysen. Valg av casekommuner redegjøres det for i neste kapittel.

3.1 En bred metodisk tilnærming mot en fokusert problemstilling

Mange FoU-rapporter og utviklingsprogrammer har fokusert på næringsutvikling som utviklingsstrategi i kommunal og regional geografisk kontekst. En rekke av disse analysene er kommentert og referert i deler av dette notatet og i referanselisten bakerst. Viktigere enn å gjøre denne listen lang, har vi i våre analyser vært fokusert på et spørsmål; om all den empiriske og analytiske aktiviteten som knytter seg til dette temaet, etterlater seg noen tydelige spor av *hva det er som virker*? Mange studier av spesifikke næringspolitiske temaer beveger seg raskt ned på et detaljnivå med sine fokus på entreprenørskap, klyngedannelser, innovasjonsnivå og lignende. Det later imidlertid til at all dypdykkingen likevel foreløpig etterlater ett sentralt spørsmål ubesvart: *Hva er det som fører til at noen steder vokser, andre ikke?*

Kravspesifikasjonen fra Distriktssenteret til oppdraget om å dokumentere kjennetegn ved suksessrike næringskommuner ga, etter vår vurdering, verdifulle oppspill til å starte en jakt etter svar på det spørsmålet i et avgrenset terreng. Vi tror at det nettopp er nødvendig å avgrense den letingen som det i dette prosjektet ble lagt opp til. Vi foreslår derfor en presisering av spørsmålet i denne retning: *Er det er noe ved kommunenes eget næringspolitiske handlingsmønster, som fører til at noen steder vokser, andre ikke?*

I denne presiseringen tror vi at begrepet *handlingsmønster*, er sentralt. Studier av hva kommunene selv sier at de legger vekt på, de målene de ønsker å oppnå, og måtene som de organiserer seg på, har begrenset verdi som studieformål dersom en ønsker å rette analysene inn mot hva som faktisk virker. Handlingsmønstre skaper roller over tid, ikke de gode intensjonene. Oppdragets fokus på næringspolitiske roller var derfor en interessant vinkling som vi har tillagt betydelig vekt.

Men akk, det er langt vanskeligere å studere mennesker, enn tall… Når sant skal sies er det sjeldnere at tall opptrer med skjulte agendaer, at de misforstår spørsmålsformulering-

er, at de ombestemmer seg, eller at de tar hensyn til hverandre på en slik måte at de pynter på sine egne verdier. Resonnementet understreker de metodiske dilemmaene ved å legge for stor vekt på kvalitative data. Vi fant derfor ut at det var behovet for å bruke en bred meny av metodiske fremgangsmåter i denne analysen – både statistikk, regnskapsanalyser, spørreskjemaer, intervjuer og observasjoner.

La oss først gjøre rede for statistikk-metoden.

3.2 Statistiskbasert utvelgelse av casekommuner

Det mest åpenbare inntrykket man kan få av Norge, dersom man flyr over hele landet, er at det de fleste steder ikke bor mennesker… Store kystområder, fjellregioner og fjordlandskap er dominert av at det nesten ikke er spor av menneskelig bosetting. Men noen steder bor det mennesker – og noen svært få steder bor det mange av dem. Historisk sett er de fleste steder i Norge et resultat av næringsmessige forhold. Svært mange steder har oppstått og vokst fram som en direkte følge av at stedet har hatt gunstige forhold for produksjon av gitte varer. Gode forhold for jordbruk eller fiske danner grunnlag for mange steder fra gammelt av. Andre steder er vokst opp som handelssteder, i en gunstig beliggenhet i et naturlig veikryss mellom flere dalfører eller der naturen på andre måter dannet gunstige forhold for handel og bosetning.

Den industrielle epoken i Norge var preget av at det vokste fram mange steder hvor det var særlig gunstig å legge industriproduksjon – tilgang på kraft, transport eller statlig stimuleringskapital er eksempler på forklaringer til denne plasseringen. De siste tiårene er det imidlertid ulike former for teknologiske tjenester som har hatt sterkest vekst. Denne veksten har vært relativt uavhengig av stedlige naturressurser, og har i stedet vært mest sensitiv i forhold til kompetent og tilstrekkelig arbeidskraft. Denne næringsvirksomhet er typisk konsentrert til byer hvor det er og har vært lettest tilgang på slik arbeidskraft.

Å forklare steders vekst og nedgang utelukkende på bakgrunn av (ofte naturgitte) næringsfortrinn har ikke lenger enerådende forklaringskraft. Våre analyser av lokal og regional utvikling i Norge og andre land [3], i en rekke norske kommuner, politiske regioner og fylker, viser at det gir god mening å identifisere vekst i henhold til særlig *tre dimensjoner*. Den modellen som vi har utviklet som et grunnlag for slik forståelse har naturligvis innvirkning både på utvelgelsen og fortolkningen av bakgrunnsfaktorene for suksess for de femten casekommunene vi har studert. Modellen og det utvalget av kommuner som er framkommet på bakgrunn av denne, baserer seg på sysselsettingsdata fra SSB. Den samme kilden har vi for våre befolkningstall. Vi kaller vår analysemodell av kommuner og regioner for *pyramidemodellen*. Den kommenteres nærmere i neste kapittel – kapittel 4.

[3] Telemarksforsking deltar med sine modeller og analyser i et EU-prosjekt om tilbakeliggende distrikter i EU-sonen, Trans-in-form.

3.3 Supplerende regnskapsdata

For å supplere våre egne statistiske data innenfor pyramidemodellen, basert på SSB-tall, har vi supplert undersøkelsen med regnskapsdata. Det er Menon Business Economics [4] som har gjennomført regnskapsanalysene baserte på regnskapsdata for samtlige norske foretak i Brønnøysundregisteret. Dette har gitt oss massive datamengder som gir utfyllende bilder av kommunene når det gjelder antall bedrifter, næringsstruktur, størrelse, lønnsnivå og lønnsutvikling, m.v. Tallene kan imidlertid ikke brukes "rått" som de er, som sammenliknende størrelser. Til det hefter det for store ulemper til tallene for vårt formål.

Regnskap er data som bare eksisterer på foretaksnivå. Det betyr at regnskapstallene er knyttet til kommunen der foretaket har hovedkontor. En del store foretak har virksomhet i mange kommuner, og i en del tilfeller kan slike avdelinger være store bedrifter i sine lokalsamfunn. Dette gjelder industriforetak som Norsk Hydro, men også kjedebutikker, banker etc. Dermed kommer ikke den aktiviteten som foregår ute i avdelingene/distriktene nødvendigvis til syne. Dette fører til at mye av distriktenes verdiskapning ikke synliggjøres i tallene.

3.3.1 Begrenset verdi i studie av steder

Den samlede vurderingen av de foreliggende regnskapsdataene har dermed ført til at dette materiale bare er blitt brukt som supplement og understøttende informasjon for vår egen innsikt i de enkelte femten casekommunenes næringsstruktur. Informasjonen vil derfor ikke eksponeres i egne tabell- eller grafikkpresentasjoner i rapporten.[5] I stedet fungerer regnskapstallene altså som kvalitetssikrende bakgrunnsinformasjon for korrigering eller underbygging av våre øvrige tallanalyser. De var nyttige, om enn begrensede suppleringer for samtale og diskusjon i fokusgruppekontekstene (se egen fotnote, nederst på siden).

Regnskapsanalysene er tilgjengelige fra TF på anmodning.

3.4 Nettverksstudiens metode

Sentralt i vår forståelse av distriktskommuners suksess står forståelsen av personlige nettverk. Vi har derfor gjennomført en egen nettverksanalyse i alle de femten kommunene. Analysen er e-post intervjubasert og er en videreutvikling av en velprøvd og veldokumen-

[4] www.menon.no

[5] Vurderingen knytter seg i tillegg til de teoretiske vurderingene, også til erfaringer fra kommunebesøkene som vi gjennomførte. Der eksponerte vi i de to første kommunene som vi besøkte, informasjon fra regnskapsdataene som egen grafikk i våre presentasjoner. Dette førte de fleste stedene til mer usikkerhet, spørsmål og energiske protester (!), enn det bidro til avklaring av kommunens status og reell verdiskapningsnivå når det gjaldt stedets næringsliv.

tert metode som våre samarbeidspartnere i dette prosjektet, Sintef Teknologi og Samfunn, har hatt ansvaret for. Det er også Sintef som har gjennomført den konkrete del-analysen. [6]

Metoden baserer seg på at et utvalg nøkkelaktører besvarer en serie spørsmål om deres relasjoner til andre nøkkelaktører i det lokale innovasjonssystemet. Datainnsamlingen foregikk ved hjelp av en såkalt "snøballutvelgelse" innenfor hver enkelt kommune. Startpunktet var det møtet som sentrale aktører i hver kommune hadde med oss i Telemarksforsking i analysens fokusintervjuer (kommentarer nedenfor). Personer som møtte der, ble bedt om å nominere andre personer *bosatt i kommunen* som de mente var av betydning for stedets næringsutvikling. Denne oppfordringen ble så gjentatt til alle på listen inntil et tilfredsstillende antall potensielle respondenter var oppnådd (minsteantall; 37 personer, gjennomsnitt; 56 personer, maks antall; 72 personer fra en enkelt kommune). Deretter ble alle på listen invitert til å besvare et e-postbasert spørreskjema (med programmet "Onasurveys"). Respondentene ble kontaktet via en e-post der anonymitet og frivillighet ble vektlagt. Det ble sendt ut purring til de som ikke besvarte innen tidsfristen. I et fåtall tilfeller ble det tatt direkte kontakt via e-post med respondenter som hadde indikert svært mange relasjoner, men som ikke hadde fullført besvarelsen. Disse fikk en ekstra purring med anbefaling om kun å beskrive sine 5-10 viktigste relasjoner, for slik å kunne bidra til undersøkelsen uten å utsettes for urimelig stor belastning. Etter purringer endte vi opp med en svarprosent på ca. 62 % (varierte mellom kommunene på +/-13 %).

Mer om denne del-analysen i kapittel 5.

3.5 Analyse av kommunenes utviklingskultur

Det ble i utlysningen fra Distriktssenteret lagt vekt på et ønske om å finne ut om det kan påvises sammenhenger mellom hvordan næringsutviklingsrollen utøves og hvordan næringslivet utvikles i de suksessrike kommunene. Vi satte derfor i gang et arbeid med å identifisere kjennetegn ved mulig *utviklingskultur* i de involverte kommunene.

Det er ingen overdrivelse å påpeke at det er en komplisert oppgave å skulle måle ulike virksomheters organisasjonskultur. Utfordringen blir ikke mindre når vårt fokus her er relativt små distriktskommuners *stedlige næringskultur*. Et hovedmål for denne undersøkelsen er sammenlignbarhet. Gjennom å studere kulturelle kjennemerker i alle kommunene etter samme mal, mente vi at vi skulle kunne finne *fellestrekk* eller kulturelle bærere som deles av mange av disse kommunene. Vi har derfor valgt å kartlegge utviklingskulturen i kommunene ved hjelp av et kvantitativt verktøy som er utviklet av de amerikanske organisasjonsforskerne Cameron og Quinn (Cameron & Quinn, 2006). Dette verktøyet - Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI), er et verktøy som identifiserer konkurrerende verdier innenfor rammen av de analyserte organisasjonene.

[6] Analysen er gjennomført av Morten Hatling og Andreas Søyland ved Sintef Teknologi og samfunn

Et mindre antall (varierte mellom 4 – 10 personer) med utviklingsoppgaver og/eller ansvar i hver kommuneadministrasjon ble bedt om å besvare en rekke spørsmål som handlet om kommunens planer, handlinger og respons på utviklingsrelaterte spørsmål. Respondentene ble rekruttert fra kommunenes egne administrasjoner, her er det kommunen som organisasjon og ikke stedets karaktertrekk, som analyseres.

3.5.1 Kjennetegn ved utvalget og analyseopplegg i kulturstudien

Også denne undersøkelsen var e-postbasert. Små distriktskommuner har som regel små utviklingsavdelinger. Ofte består den administrative ressursen med ansvar for utvikling, av ansatte med mange ulike oppgaver innenfor sitt ansvarsområde, der de konkrete utviklingsorienterte oppgavene utgjør en mindre del. Noen av de kommunene vi har undersøkt har egen utviklingssjef, de fleste ikke. Noen har "outsourcet" sin næringsutvikling til et eget selskap, med varierende kombinasjonseierskap og mandater. Vi har imidlertid valgt å ikke ta særskilt hensyn til forskjellene i organisering eller størrelsen på den utviklingspolitiske enheten i denne delen av undersøkelsen. Vi har utelukkende fokusert på hvordan kommunene selv har scoret på sin kulturelle profil.

Vi har tatt utgangspunkt i de kommunalt ansatte som var med på det fokusgruppeintervjuet som ble gjennomført som del av studien hvert sted (se avsnitt 3.6). Dette intervjuet markerte starten på utvalget og informasjonsinnhentingen i denne delen av analysen. Vi fulgte opp besøket med en oppfølgingsrunde på e-post der vi ba om andre navn på kommunalt ansatte som var viktige i kommunens utviklingsarbeid, andre enn dem vi til da hadde.

Når vi så hadde respondentutvalget på plass, sendte vi ut et spørreskjema med følgende intro-tekst:

> "NN kommune er nylig plukket ut av forskere som en av femten suksessrike distriktskommuner i Norge. Forskning viser at kommunen spiller en helt sentral rolle som pådriver og tilrettelegger. Hvordan kommunen håndterer initiativ og utviklingsprosjekt er ofte utslagsgivende for om det blir suksess eller ikke. I denne undersøkelsen skal vi se nærmere på kommunens utviklingskultur."

Alle respondentene som vi fikk innrapportert etter kommunebesøket, ble bedt om å fylle ut et skjema med spørsmål om deres oppfatning og vurderinger av dagens utviklingskultur i kommunen. Spørreskjemaet var av oss delt inn i seks definerende dimensjoner for organisasjonskultur. Respondentene ble bedt om å fordele 100 poeng mellom 4 unike utsagn innenfor hver av de aktuelle dimensjonene. Deres svar dannet grunnlag for å karakterisere de ulike organisasjonstypene, uten at respondentene visste hvilke.

Gjennom denne metoden ble vi i stand til å måle hvilken organisasjonskultur som kom til uttrykk i hver enkelt kommune og i hvilken grad en bestemt type kultur eventuelt dominerer. Vi ba deretter respondentene om å fylle ut skjemaet på nytt, men denne gangen ble de bedt om å se *framover* og karakterisere kommunens utviklingskultur slik den ideelt

etter deres vurdering, *burde være*. Det gir oss et bilde på hvilken utviklingsretning respondentene ser for seg, hvordan de mener at kommunen bør endre seg for å møte de utfordringer de mener at kommunen står overfor.

Det er mellom 5 og 14 respondenter pr kommune i utvalget. I de fleste kommunene er rådmannen en av respondentene, men for øvrig varierer det hvem som er oppgitt som sentrale for kommunens utviklingsarbeid. Vi føler oss likevel relativt trygge på at de som kommunen *selv mener er sentrale* i denne type virksomhet i kommuneforvaltningen, er de som er med i undersøkelsen. Det ble nødvendig med minst to runder med nominering av navn og minst to purrerunder for de fleste kommunene, etter at spørreskjemaet ble sendt ut.

Målet med denne delen av studien var å lære mer om hva som eventuelt karakteriserer den mulige tilstedeværende utviklerkulturen i de 15 kommunene.

Kulturstudiens resultater dokumenteres i kapittel 6.

3.6 Fokusgruppeintervjuer

Det var åpenbart for forskergruppen bak denne undersøkelsen at de statistiske datainnsamlingene som dannet utgangspunktet for utvalget og de første analysene av de 15 distriktskommunene, måtte suppleres ved å få sentrale representanter for de aktuelle kommunene direkte i tale.

Fokusgrupper benyttes ofte for å avdekke og forklare ulike motiver og atferd knyttet til et fenomen, og for å avdekke hvordan ulike interessenter i omgivelsene oppfatter organisasjonen i lys av de problemstillingene som skal analyseres (Askheim og Grenness 2008).

For vårt formål passet fokusgruppeintervjuer svært godt inn i denne analysen. For det første er naturligvis fokusgruppeintervjuer langt mindre arbeidskrevende enn individuelle dybdeintervjuer. I tillegg er våre erfaringer at fokusgruppeintervjuer gir mer informasjon, innenfor rammen av slikt stedlig tematisk fokus som vi her var på jakt etter. Fokusgruppemedlemmene kan assosiere på hverandres poenger og innspill, det kan oppstå meningsutvekslinger og ideer kan dukke opp som hver enkelt ellers ikke ville ha tenkt på. Gruppesituasjonen kan påkalle latter, betydningsfulle pauser, og annen kommunikasjon i "mellomrommene" i en gruppesamtale, som man ellers går glipp av ved personlige intervjuer. Dette er også kilder til informasjon, særlig der utviklings-*kulturelle* temaer står i sentrum. Det kan derfor være klokt å velge fokusgruppeintervju som metode for datainnsamling for å utnytte den gruppedynamikken som kan oppstå mellom deltakerne i en slik prosess. (Hill, O'Sullivan og O'Sullivan, 2003). Dette var svært ønskelig i vår undersøkelse da problemstillingene som vi ville drøfte med de femten kommunene, var av en utforskende og lite forhåndsdefinert karakter.

Vår vurdering er derfor at i situasjoner hvor det ikke er store krav til fortrolighet eller der det ikke er sterkt kontroversielle temaer oppe til diskusjon, vil fokusgrupper med god ledelse, gi mer kvalifisert informasjon enn enkeltintervjuer. Fokusgrupper består ofte av

6–12 deltakere som er satt sammen for å diskutere et gitt tema eller fenomen, ledet av en moderator som i de fleste tilfeller er en av forskerne bak undersøkelsen selv, i dette tilfelle prosjektlederen i forskerteamet, Lars U Kobro fra Telemarksforsking. (Askheim og Grenness 2008).

Fokusgruppeintervjuene besto i vår gjennomføring av mellom 4 (to kommuner) og 14 deltakere (én kommune) Samtlige fokusintervju ble videofilmet, og alle intervjuene er gjennomgått minst en gang etter selve intervjuet fant sted. Intervjuene varte mellom 2 og 3,5 timer. I tillegg kom det i alle kommuner til en måltidsøkt (lunsj) hvor de aller fleste deltakerne deltok og hvor det også ble registrert informasjon med betydning for tolkning og analyse, men hvor informasjonen ikke er dokumentert.

Fokusintervjuene refereres ikke enkeltvis og suksessivt i forhold til hva som kom fram i hver enkelt kommune. I stedet danner informasjonen derfra den empiriske plattformen for våre generelle tolkninger av hovedspørsmålet for denne analysen; *hva er det som kjennetegner suksessrike distriktskommuners rolle og måte å arbeide på?*

I alle de femten kommunene ble samtalen ledet av fasilitator, gjennom tre overordnede spørsmål. Det varierte en hel del i hvor stor grad deltakerne forholdt seg til denne "agendaen". Vi la større vekt på at informasjonen skulle komme naturlig og i sin egen rekkefølge, enn å gjennomføre en stram regi etter gitte tema. Vi sørget likevel for at alle spørsmålene ble berørt. Spørsmålene ble sendt ut på forhånd, og de sto eksponert på lerret i rommet mens samtalene foregikk. Spørsmålene var:

- Hva er etter dine vurderinger de tre viktigste årsakene til at <kommunenavn> har lykkes relativt godt i forhold til andre distriktskommuner, fram til i dag?

- Hva kan andre kommuner lære av <kommunenavnet>? Er det noe dere har gjort som andre kan lære av?

- Hva er det viktigste som aktører fra både sivilsamfunnet, næringslivet og fra offentlig sektor kan gjøre de neste 10 årene, for å sikre at kommunen er en suksesskommune i 2021 – med andre ord, om ti år?

3.6.1 Beretninger

Hver av de kommunevise kontaktpersonene som ble utnevnt i hver kommune ble bedt om å starte den kvalitative utforskingen av kommunenes suksess med å formulere en *beretning*. Dette skulle være en så episk fortelling som mulig for å fortelle oss i forskerteamet om deres *egen oppfatning* av årsakene og de viktigste forutsetningene for at kommunen har hatt suksess. Dette ble gjort for å forberede oss på noen hovedtemaer som burde belyses/debatteres i fokusgruppeintervjuet hvert sted. Det ble gitt noen hjelpetråder fra oss til skrivingen, men ellers gitt åpenhet for hver kommune til å formulere sin egen suksessfortelling som de ville. Det ble også gitt en oppfordring om at den kommunale kon-

taktpersonen, om mulig, utformet beretningen i samarbeid med en eller flere representanter for næringslivet. 14 av 15 kommuner gjorde dette.

Alle kommunene leverte beretninger og beretningene fungerte som gode ledertråder, ikke bare for våre forberedelser i forskerteamet – de fungerte også som ledertråder for den lokale rekrutteringen av deltakere til fokusgruppeseansen.

3.7 Workshop

Alle de involverte kommunene ble invitert til en workshop over to dager på Værnes, i februar 2012. Et lite antall eksterne deltakere ble knyttet til samlingen for å gjøre deltakerne "skjerpet" og fokusert på felles problemstillinger, sett utenfra – for alle de femten. Vi næret en viss (uberettiget, viste det seg i ettertid) bekymring for at deltakerne ville fordype seg i stedsspesifikke problemstillinger med lav relevans for metaperspektivet i studien. Deltakelsen fra forskergruppen, oppdragsgiverne og kommunene, ble derfor supplert med noen eksterne representanter for henholdsvis NHO, Siva, KRD og to fylkeskommuner. Kommunene var på forhånd blitt oppfordret til å stille med deltakere fra både offentlig og privat sektor, noe de også gjorde. Bare en kommune stilte ikke med noen deltakere i samlingen.

Under samlingen ble noen hypoteser og foreløpige funn fra de foreløpige analysene presentert og drøftet. Deltakerne ble mikset i grupper av ulike kommuner under et ønske om å belyse fellestrekk. Gruppearbeidene ble dokumentert og notatene herfra inngår i analysens grunnlagsdokumentasjon.

4. Attraktivitetspyramiden og identifikasjon av suksess

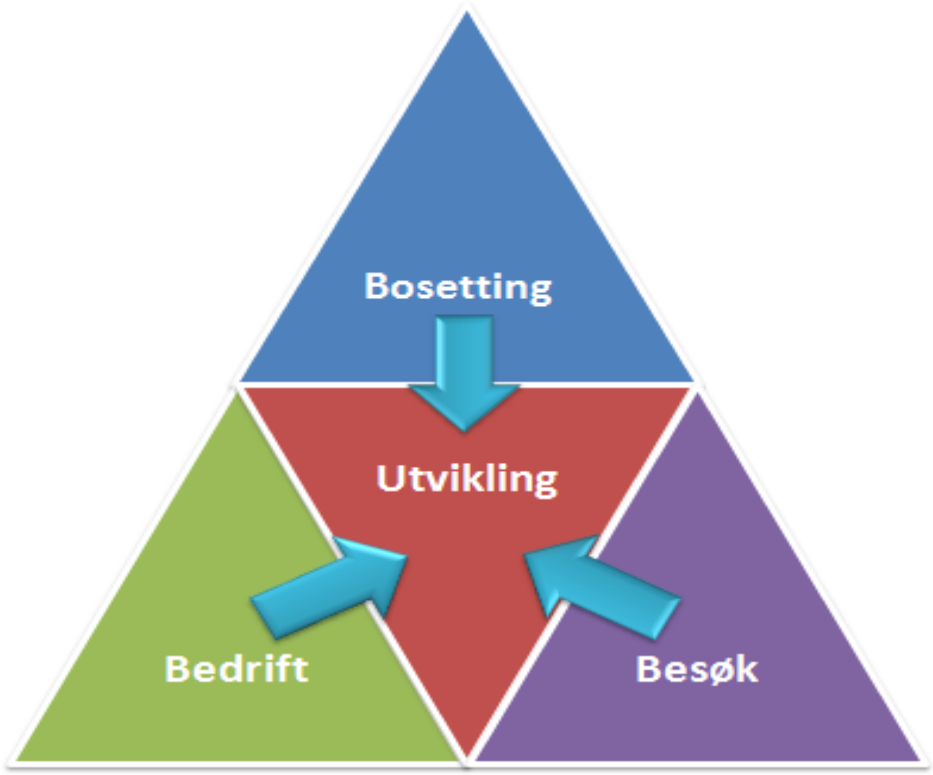
Det er i utgangspunktet mange måter å gå fram på for å finne aktuelle caser for studien av suksessrike distriktskommuner. Vi endte til slutt opp med å velge ut kommunene etter en modell som Telemarksforsking har utviklet for å identifisere, nettopp bosetting og næringsutvikling.
I dette kapittelet gir vi en redegjørelse for hvordan denne modellen er satt sammen og hvilke kommuner som får topprangering etter denne modellen.

4.1 Folk skaper steder – på minst tre måter

Steder skapes av folk. Det må derfor være mennesker som står i sentrum for enhver studie av steders vekst eller tilbakegang, etter vår vurdering. En fabrikk som plasseres et sted, som er fullautomatisert og hvor utenlandske vogntog fra tid til annen kommer og henter de produserte varene for et utenlandsk eller annet utenbygds marked, kan tjene mange penger for eierne. Med det representerer ikke utvikling av en by eller bygd – det er i beste fall næringsutvikling. Mange fokuserer på lønnsomhet, innovasjon, konkurranseevne eller vekst, i studier av stedlig næringsutvikling. Etter vår vurdering er det kun én faktor som skaper en direkte sammenheng mellom næringsutvikling og regional/lokal utvikling, og det er sysselsetting. Det er naturligvis viktig for at en bedrift skal kunne opprettholde eller utvide sin sysselsetting at de andre, mer bedriftsøkonomiske faktorene, er på plass. Men det er ingen direkte kobling. Det er, som vi straks skal se nærmere på, slik at effektivisering og rasjonalisering i næringslivet et sted, kan føre til næringsmessig vekst på stedet, men likevel befolkningsmessig nedgang.

Steder vokser dermed fram av ulike årsaker – men mennesker står sentralt i alle tre. Vi har utviklet en modell hvor vi sorterer den stedlige veksten i tre attraktivitetsdimensjoner: *Attraktivitet som bosted, besøkssted eller som bedriftssted.*

Steder med høy **bedriftsattraktivitet** er steder som har en høy andel sysselsetting knyttet til næringsvirksomhet som handler om produksjon av varer og tjenester som kan selges ut av regionen. Dette er typisk varer fra landbruk, fiske, all form for industri og teknologiske tjenester. Det som er felles for disse produktene, er at de selges i et nasjonalt eller internasjonalt marked. De produseres med andre ord på stedet, men selges i all hovedsak utenfor stedet. I fortsettelsen kaller vi disse næringene *basisnæringer*.



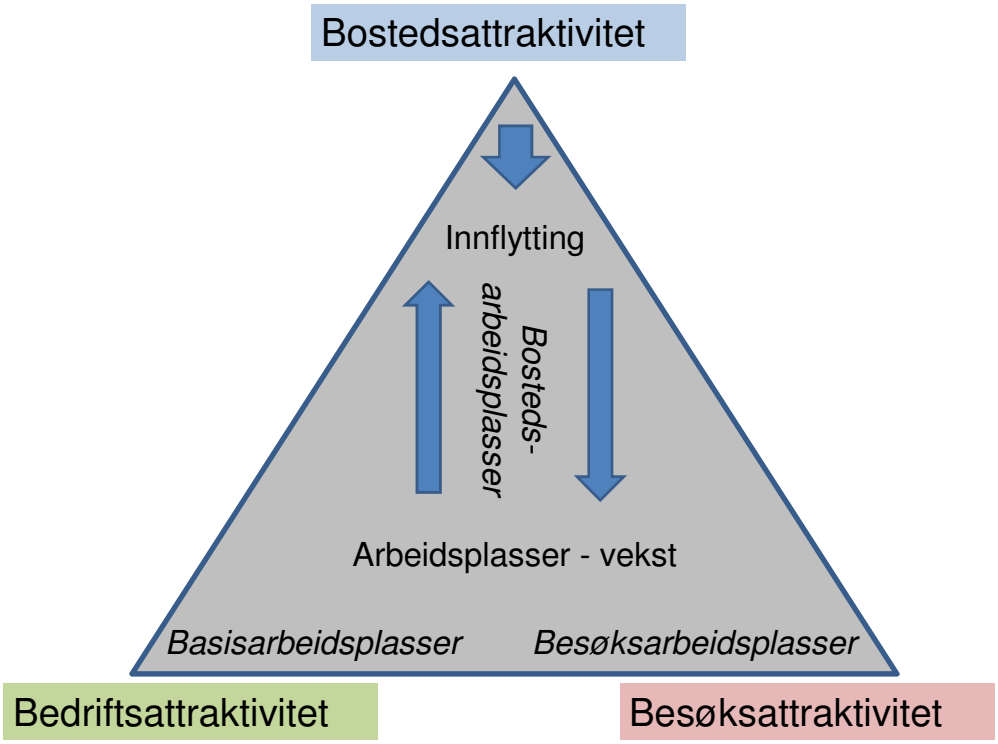
Figur 1. Attraktivitetspyramiden

Besøksattraktivitet på sin side, handler om alle former for besøksnæringer. Felles for besøksnæringene er at de krever at kunden må møte opp personlig til stedet. En by eller bygds innbyggere representerer omtrent den samme omsettingen og dermed sysselsettingen knyttet til slike frammøtebaserte næringer som andre byer og bygder. Folk som bor i Lyngdal handler ikke systematisk mer per hode enn folk som bor i Lyngen. Variasjonen i besøksnæringer har derfor sin årsak hovedsakelig i stedets evne til å tiltrekke seg "import" av kjøpekraft. Steder som trekker til seg mange besøkende får dermed et "overskudd" i arbeidsplasser i besøksnæringene. Dette omfatter sysselsetting i butikker, overnattingsvirksomheter, serveringssteder, kulturvirksomheter, annen underholdning og aktivitetsbedrifter.

Steders **bostedsattraktivitet** er avgjørende for at veksten i arbeidsplasser på stedet skal gi seg utslag i økt innflytting med påfølgende befolkningsvekst. Mens bedrifts- og besøksattraktivitet gir vekstimpulser gjennom arbeidsplassvekst, gir bostedsattraktivitet vekstimpulser gjennom økt netto innflytting, som inkluderer redusert fraflytting. Økt innflytting gir på sin side grobunn for vekst i **bostedsnæringer**. Bostedsnæringer inkluderer sysselsetting knyttet til kommunale tjenester slik som barnehager, primærhelsetjenester, grunnskoler, osv. Med andre ord alle tjenester som er direkte rettet mot stedets egne innbyggere.

Det er mange bransjer som ikke defineres som bosteds-, besøks- eller basisnæringer, f eks bygg og anlegg, finansnæringen, regnskap, grossistvirksomhet m.v. Dette er næringer som blir påvirket av alle de tre attraktivitetsdimensjonene. Byggenæringen blir stimulert av bostedsattraktivitet, som fører til økt boligbygging, men også av økt aktivitet i besøks- eller basisnæringene som vil føre til at det bygges flere næringsbygg. Utviklingen i bransjene som ikke er definert spesielt tilhørende de tre attraktivitetsdimensjonene er, slik vi ser sammenhengene på stedsnivå, sterkt påvirket av stedets samlede attraktivitet langs de tre dimensjonene i pyramidens hjørner.

Det er dermed summen av de tre attraktivitetsdimensjonene som i våre analyser definerer nivået på et steds vekst.



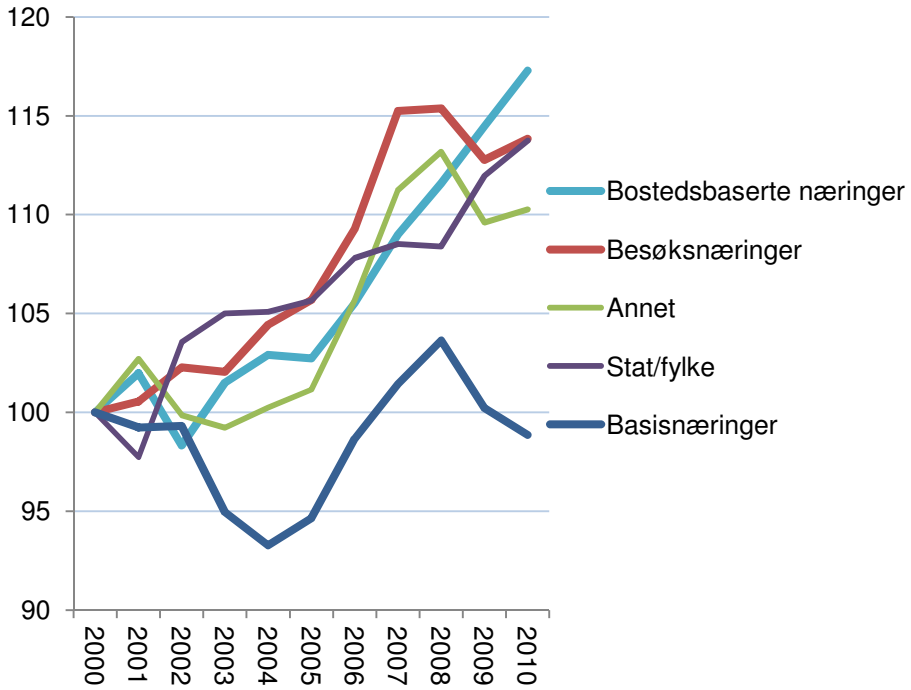
Figur 2: Arbeidsplasstyper og arbeidsplassvekst plassert inn i Attraktivitetspyramiden.

De tre dimensjonene i figuren vil bli nærmere forklart og eksemplifisert i gjennomgangen av utvalget av kommuner, nedenfor.

4.2 Utvalg av casekommuner

Ut fra modellforståelse som redegjort for ovenfor, satte vi oss fore å identifisere 15 suksesskommuner i distriktene. Vi valgte å søke etter de fem mest framgangsrike kommunene i forhold til de tre attraktivitetsdimensjonene på en slik måte at vi søkte etter de fem mest suksessrike kommunene innenfor hver av de tre hjørnetrianglene; de fem mest suk-

sessrike *bedriftskommunene*; de fem mest suksessrike *besøksnæringskommunene* og de fem mest suksessrike *befolkningsutviklingskommunene* i distriktene.



Figur 3: Utviklingen i antall arbeidsplasser i Norge, indeksert slik at nivået i 2000=100.

I figuren ovenfor ser vi hvordan utviklingen har vært siden 2000 når det gjelder antall arbeidsplasser i de ulike næringene.

Basisnæringene har svingt mer enn andre ettersom de er mer følsomme for internasjonale konjunkturer enn de andre. Det er færre arbeidsplasser i basisnæringene i 2010 enn i 2000. Samtidig har antall arbeidsplasser i Norge samlet sett vokst med over 10 prosent. Det blir dermed stadig mindre andel av de sysselsatte som arbeider i basisbransjer. Hovedårsaken til dette er at det produseres stadig mer per arbeidsplass ettersom produksjonen stadig effektiviseres. Det gjør at bedriftsattraktivitet får gradvis mindre betydning i forhold til de andre attraktivitetsdimensjonene i pyramiden.

Besøksnæringenes sysselsetting har på sin side vokst raskere enn andre bransjer vist i figuren. Dermed får besøksattraktivitet etter hvert større betydning.

Bostedsnæringene, som kjennetegnes av at de er direkte rettet mot fast bosetting, øker aller mest. Dermed vil kommuner som trekker til seg innflyttere også få en stadig større arbeidsplassgevinst i neste omgang. Betydningen av bostedsattraktivitet blir dermed stadig større.

Tendensen som vi har beskrevet over, er beskrevet med data fra 2000, men har med stor sannsynlighet vært gjeldende i flere tiår. Utviklingen og endringene som vi har beskrevet i norsk distriktspolitikk kan forklares med denne tendensen. Tidligere var det et sterkt og ganske ensidig fokus på basisnæringer. Etter hvert har det blitt mer fokus på besøks-

næringer, og i de siste årene har en stor del av distriktspolitikken dreid seg om bolyst. Vi forstår bolyst begrepet omtrent som synonym til bostedsattraktivitet. Det har dermed skjedd fundamentale endringer i dynamikken i regional utvikling, som også har ført til endringer i den norske distriktspolitikken, jfr. omtale i kapittel 2.

4.2.1 Nærmere om kommuners bedriftsattraktivitet

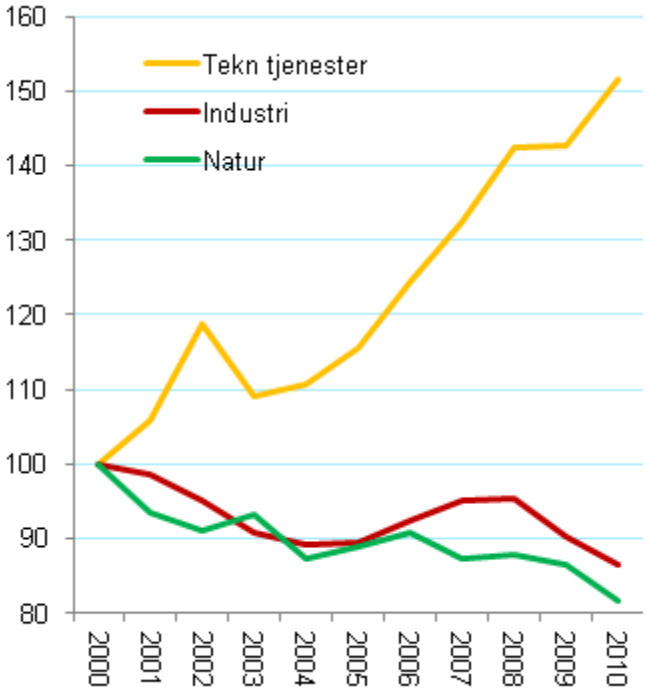
Mange steder har, som vi var inne på i kapittel 1, historisk sett oppstått og vokst som følge av at det har vært gunstige forhold der for produksjon av gitte varer. Gode forhold for jordbruk eller fiske er grunnlaget for mange norske steder fra gammelt av. De siste 100 årene har det særlig vokst fram mange steder hvor det har vært gunstig å legge industriproduksjon – tilgang på kraft, transport eller statlig stimuleringskapital er eksempler på årsaker til denne plasseringen. De siste tiårene er det særlig ulike former for teknologiske tjenester som har hatt sterkest vekst. Denne næringsaktiviteten har vært relativt uavhengig av stedlige naturressurser, og har i stedet vært mest sårbar i forhold til kompetent og tilstrekkelig arbeidskraft. Næringsvirksomheten er derfor typisk konsentrert til byer hvor det er, og har vært, lettest tilgang på slik arbeidskraft.

Bedriftsattraktivitet av den ovenfor nevnte kategorien som vi kaller *basisnæringer*, fører til vekst i antall arbeidsplasser som produserer varer og tjenester, som distribueres/selges over lange avstander. Basisnæringene rommer naturligvis en hel rekke ulike bransjer og næringsgrupper. Sett fra et produksjons- eller markedssynspunkt er det naturligvis stor forskjell på Stressless'er, slaktekylling, supplyskip og solceller, men de er alle industrielle produkter. For et analytisk formål, som vårt, er det imidlertid tilstrekkelig å foreta en langt grovere inndeling mellom de viktigste skillelinjene innenfor basisnæringene. Vi deler dem opp i tre kategorier: *Naturbaserte* næringer, som er landbruk, fiske, havbruk og gruvedrift; *industri* som er all industriell vareproduksjon og *teknologiske tjenester,* som i stor grad er bransjer som IKT, engineering og telekom. Alt det vi kaller basisnæringer retter sitt salg og distribusjon mot nasjonale og internasjonale markeder utenfor stedet hvor de produseres.

Både industri og naturbaserte næringer har hatt synkende antall arbeidsplasser i Norge de siste årene. Dette kommer naturligvis ikke av at vi produserer mindre fisk, landbruksprodukter eller industriprodukter. Det kommer hovedsakelig av effektivisering og rasjonalisering. Når det produseres stadig mer per årsverk i en næring, vil sysselsettingen likevel gå ned, selv om verdiskapingen øker. Teknologiske tjenester er i sterk vekst, også sysselsettingsmessig. Næringen har likevel fremdeles, relativt sett, langt færre ansatte enn naturbaserte næringer og industri. Basisnæringene har derfor samlet sett en nedgang i Norge.

Selv om antallet arbeidsplasser samlet sett går tilbake i basisnæringene, er det stor variasjon mellom regioner og kommuner. Enkelte steder greier å få til vekst i basisnæringene.

Bedriftsattraktivitet er dermed fremdeles en sterk drivkraft for stedlig vekst noen steder, selv om betydningen av arbeidsplasser i disse næringene er mye lavere nasjonalt, enn tidligere.



Figur 4: Utvikling i antall arbeidsplasser i de tre hovedgruppene innenfor basisnæringer i Norge, indeksert slik at nivået i 2000=100.

4.2.2 De fem distriktskommunene som har best bedriftsattraktivitet

Effekten av høy bedriftsattraktivitet er vekst i basisnæringene. Det er derfor naturlig å vektlegge vekst i basisnæringene ganske tungt. Men hva skal vi måle vekst i forhold til?

Et problem med å rangere kommuner etter prosentvis vekst er at kommuner hvor utgangspunktet er lite, vil få svært stor prosentvis vekst. En kommune med 10 arbeidsplasser i basisnæringene i første år og 20 arbeidsplasser i siste år av en periode, vil eksempelvis ha en vekstrate på 100 prosent, mens en annen kommune med økning fra 400 til 500, registreres med en vekst på bare 20 prosent! Vi må derfor beregne veksten i basisnæringene i forhold til kommunens samlede sysselsetting. Hvis veksten i antall arbeidsplasser i basisnæringene har vært på 10, mens den samlede sysselsettingen i kommunen var 1000 arbeidsplasser, så har veksten vært på 1 prosent. På denne måten har vi fått veksten i basisnæringene *relatert til kommunens samlede sysselsetting*. Dette gir etter våre vurderinger et langt mer riktig uttrykk for hvilke vekstimpulser økninger i dette næringsfeltets sysselsetting gir.

Vi er i tråd med en slik metodisk tilnærming avhengig av å registrere vekst i en periode – men hvilken periode?

Uansett hvor kort eller lang tidsperiode vi velger, er det et problem at nivået i startåret får stor betydning. Dersom startåret er atypisk, ved at nivået hadde en topp eller en bunn, får det store konsekvenser for rangeringen av kommunene. Det var fra oppdragsgiver også et åpent spørsmål om vi skulle vektlegge langsiktig vekst, for eksempel de siste ti årene, eller om vi skulle fokusere på den nærmeste fortiden, de siste tre eller fem årene.

God næringsutvikling krever tid, og vi mente at det talte for å anlegge et lengre perspektiv på analysene, ti år eller mer. Det ville kunne få den konsekvensen at kommuner som hadde sterk vekst fram til midten av perioden, for eksempel 2006, kunne bli plukket ut statistisk som en suksesskommune, selv om den kunne hatt sterk nedgang de siste fire årene. I slike tilfeller ville det kanskje ha virket underlig å karakterisere kommunen som en suksesskommune. Hvis vi valgte et kortere perspektiv, f eks tre år, ville vi helt motsatt, kunne ha kåret kommuner til suksesskommuner basert på siste tre års vekst, mens kommunen i et tiårsperspektiv kunne ha hatt nedgang. Et kortere tidsperspektiv har i tillegg det problemet at tilfeldigheter for et enkelt år, får større statistisk betydning.

Etter avveiing, valgte vi til slutt en modell der vi beregnet veksten i antall arbeidsplasser i de utvalgte næringsgruppene i ti perioder, med startåret for periodene varierende fra 2000 til 2009, og med sluttår for alle i 2010 (de ferskeste tilgjengelige tallene på analysetidspunktet). Vekstmålet tok da hensyn til veksten både på kort og lang sikt, men hvor veksten de siste årene ble tillagt mest vekt. Dermed ble problemet med atypisk nivå i startåret løst.

4.2.3 Vekst, fra hvilket nivå?

Når vi skal bruke statistiske data til å plukke ut suksessrike kommuner i forhold til bedrifts- og besøksattraktivitet, er det naturlig å se på nivå i tillegg til vekst. Noen kommuner kan, som tidligere kommentert, ha hatt sterk vekst, men fra et lavt nivå. De fleste vil forvente at en kommune som blir kåret til en suksesskommune også har et høyt nivå i forhold til ande kommuner, ikke bare hatt vekst fra et svært lavt til et noe mindre lavt nivå. Vi valgte derfor også å ta hensyn til nivået til kommunene for andelen basis- og besøksnæringer med i betraktningene i utvalget. Kommuner som viste seg å ha hatt sterk vekst, men som befant seg på et lavere nivå enn gjennomsnittet av norske kommuner på den samme næringsgruppen, ble prioritert lavere.

4.2.4 Ikke ensidige næringskommuner

På bakgrunn av avveiingene ovenfor var vi godt rustet til å kjøre alle norske distriktskommuner gjennom statistiske modeller. Men før vi gjorde det, mener vi at det også var hensiktsmessig å se på kommunene i forhold til hvordan den samlede utviklingen i stedets befolkning og arbeidsplasser har utviklet seg. Noen kommuner har hatt stor framgang i basisnæringene, men svært svak utvikling i andre næringer, og også en negativ befolkningsutvikling/bostedsattraktivitet med synkende folketall. Vi mente at vi i denne analysen skulle jakte på kommuner som har hatt suksess med sine basisnæringer, og som

gjennom denne suksessen dermed har oppnådd *samlet vekst*. Det var derfor naturlig å supplere analysen med faktorer som identifiserte kommunens samlede vekst i befolkning og arbeidsplasser.

Vi utviklet derfor en modell hvor vekst i basisnæringene ble det viktigste kriteriet, med en vekt på 3. Nivået til basisnæringene for det siste året ble gitt vekt 2. Befolkningsvekst og samlet arbeidsplassvekst fra 2000 til 2010 ble gitt vekt 1.

Identifisering av de mest vellykkede bedriftskommunene ble gjort etter følgende modell:

	Vekt
Vekst i basisnæringene	3
Nivå basisnæringer	2
Befolkningsvekst	1
Arbeidsplassvekst	1

Når vi anvender modellen på alle norske distriktskommuner, gir det (Storm og Vareide 2012) en liste som vist på neste side.

Sola, Ulstein, Kongsberg og Stavanger er de mest vellykkede basisbedrift-kommunene i landet, når vi tar med alle kommunene uavhengig av distriktsdimensjonen. Det er alle velkjente kommuner som er kjent for sitt framgangsrike næringsliv. Lista er også dominert av Vestlandskommuner, noe som er i tråd med andre næringsanalyser, som f eks Telemarksforskings Nærings-NM (publisert årlig av NHO). Rogaland har som vi ser, hele åtte kommuner med blant de 20 beste i landet.

De fem beste distriktskommunene med basisnæring er alle med blant de 20 beste i landet samlet sett. *Dermed er det klart at disse kommunene ikke bare er suksessrike distriktskommuner, men suksessrike kommuner*. Distriktskommunene kommer imidlertid ikke godt ut når det gjelder befolkningsvekst. Dette trekker den samlede plasseringen for disse noe ned i den nasjonale rangeringen. Træna og Austevoll ville være blant de fem beste på landsbasis dersom vi ikke hadde tatt med indikatorene for samlet befolknings- og total arbeidsplassvekst.

Tabell 4: De 20 mest suksessrike distriktskommunene. Tallene inni tabellen er kommunens rangering blant alle landets kommuner fra 1=Beste kommune til 430=Dårligste kommune.

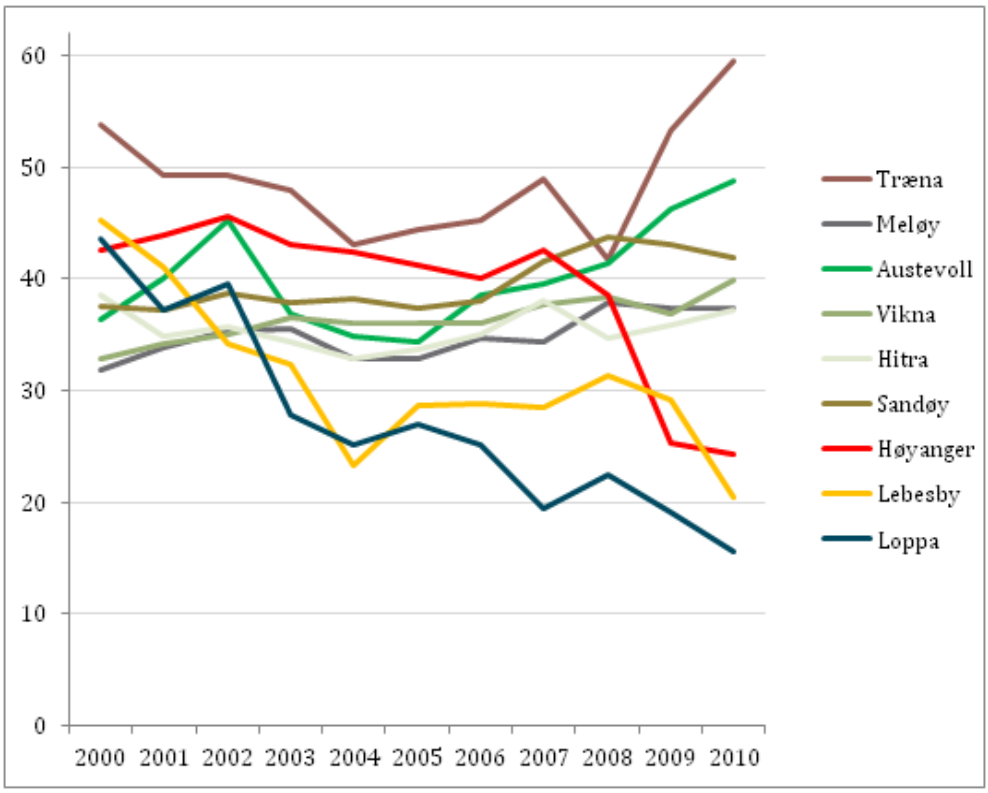
	Kommune	Vekst basis-næringer	Nivå basis-næringer	Vekst befolk-ning	Vekst arb.plasser
1	Vikna	14	20	114	37
2	Austevoll	5	8	160	65
3	Træna	2	3	141	129
4	Hitra	36	31	131	66
5	Sirdal	27	76	163	72
6	Meløy	29	30	266	106
7	Sandøy	45	18	232	134
8	Åseral	30	164	147	6
9	Gulen	21	41	343	125
10	Hægebostad	38	52	209	190
11	Alvdal	112	51	198	95
12	Flå	16	139	374	64
13	Sør-Varanger	4	278	178	39
14	Hattfjelldal	20	47	393	254
15	Frøya	190	10	142	91
16	Smøla	71	44	395	145
17	Lurøy	72	25	382	202
18	Flatanger	46	70	387	234
19	Vestvågøy	82	179	227	111
20	Lyngdal	190	137	88	27

Listen over de 20 mest vellykkede distriktskommunene med basisnæringer toppes som vi ser av Vikna, foran Austevoll og Træna.

Det kan også være interessant å se på hvilke kommuner som kommer best ut i en slik rangering, dersom vi tar med *alle kommunene i landet*, ikke bare distriktskommuner. Det viser vi i tabellen på neste side.

Tabell 5: De 20 mest suksessrike bedriftskommunene i landet. Distriktskommuner uthevet.

Plass	Kommune	Vekst basis-næringer	Nivå basis-næringer	Vekst befolk-ning	Samlet vekst i arb.plasser
1.	Sola	1	1	14	4
2.	Ulstein	3	2	38	7
3.	Kongsberg	8	6	69	45
4.	Stavanger	9	28	40	44
5.	Fjell	7	67	17	1
6.	Bærum	10	21	87	25
7.	Lindås	12	43	36	29
8.	Klepp	32	40	8	19
9.	Tysvær	11	45	54	52
10.	**Vikna**	**14**	**20**	**114**	**37**
11.	**Austevoll**	**5**	**8**	**160**	**65**
12.	**Træna**	**2**	**3**	**141**	**129**
13.	Stokke	31	87	31	3
14.	Sandnes	35	95	9	16
15.	Haugesund	18	91	60	54
16.	Hå	37	99	23	21
17.	Kristiansand	19	106	57	30
18.	**Hitra**	**36**	**31**	**131**	**66**
19.	Vindafjord	22	36	200	56
20.	**Sirdal**	**27**	**76**	**163**	**72**



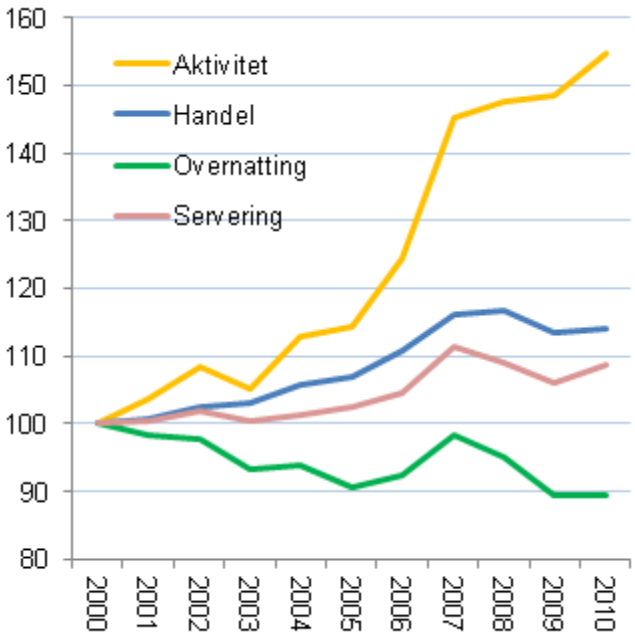
Figur 5: Utvikling i antall arbeidsplasser i basisnæringene i prosent av samlet sysselsetting i kommunen i 2000.

Hvis vi ser på utviklingen over tid, ser vi i figuren ovenfor at kommuner som Træna og Austevoll har hatt en markert vekst i antall arbeidsplasser i basisnæringene. Kommuner som Vikna, Hitra, Meløy og Sandøy har tilsynelatende ikke hatt så sterk vekst. Vi må huske at basisnæringene har hatt samlet tilbakegang i Norge i disse årene. En kommune som ikke har endring i antall arbeidsplasser i basisnæringene har dermed gjort det relativt bra sammenliknet med andre, slik vi gjør i vår analyse.

Vi har for kontrastens skyld, tatt med de kommunene som har hatt størst nedgang. Kommuner som Loppa, Lebesby og Høyanger har alle hatt en nedgang i basisnæringene fra 2000 til 2010 som tilsvarer 20-30 prosent av den samlede sysselsettingen i kommunen i 2000.

4.3 Besøksattraktivitet

Den andre attraktivitetsdimensjonen i Attraktivitetspyramiden er *besøksattraktivitet*. Besøksattraktivitet gir som vi redegjorde for innledningsvis i dette kapittelet, grunnlag for arbeidsplasser i frammøtebaserte næringer som er sterkt påvirket av besøkende, uten at de dermed alle er typiske turistnæringer.



Figur 6: Utvikling i antall arbeidsplasser i besøksnæringene i Norge, indeksert slik at nivået i 2000=100.

I figuren ovenfor kan vi se at besøksnæringene består av fire kategorier; handel, overnatting, servering og aktiviteter. Overnattingsnæringen har hatt synkende antall arbeidsplasser i Norge de ti siste årene, til tross for at antall overnattinger har økt. Det viser at bransjen har gjennomgått en rasjonalisering på samme måte som vi nevnte for primærnæringer og industri. Handel og servering er bransjer som er i noe vekst, sysselsettingsmessig. Den siste kategorien, aktiviteter, som viser sterkest vekst, består av kultur, underholdning, sport og aktiviteter. Dette er en næring som vi har sett en betydelig vekst i Norge, i hele perioden. Besøksnæringene har samlet sett vokst mer enn den samlede økonomien i Norge. Handelsnæringen er klart størst i antall arbeidsplasser.

Besøksnæringene er kjennetegnet av at det er nødvendig at kundene møter opp i bedriften. Egen befolkning vil dermed være et viktig kundegrunnlag, delvis med unntak for overnattingsnæringen. Kommuner med befolkningsvekst vil dermed også få vekst i besøksnæringene, uten at dette egentlig skyldes at stedet har blitt mer attraktivt for besøk. For å unngå denne doble effekten av befolkningsøkning (topp-triangelet i pyramiden), trekker vi fra arbeidsplasser som vi beregner skyldes stedets egen befolkning. Vi gjør med andre ord et fratrekk i sysselsettingseffekt, tilsvarende gjennomsnittlig sysselsetting i disse næringene i forhold til innbyggertallet.

Ellers bruker vi den samme metoden for å identifisere de mest suksessfulle besøkskommunene som vi gjorde for bedriftskommunene. Det betyr at vi vektlegger vekst mest, dernest nivå på besøksnæringene, og til slutt ser vi på vekst i befolkning og arbeidsplasser de ti siste årene.

Tabell 5: De 20 beste distriktskommunene med hensyn til vekst i besøksattraktivitet. Tallene i kolonnene til høyre for kommunenavnene er kommunens rangering blant alle landets kommuner fra 1=Beste kommune til 430=Dårligste kommune.

Plass	Kommune	Vekst i besøks-næringer	Nivå besøks-næringer	Vekst i befolk-ning	Vekst i alle arb.plasser
1	Lyngdal	11	15	88	27
2	Hemsedal	49	2	115	96
3	Evje og Hornnes	50	23	187	74
4	Hitra	16	109	131	66
5	Flå	1	14	374	64
6	Seljord	56	9	191	102
7	Tynset	68	12	208	116
8	Sirdal	81	73	163	72
9	Vestvågøy	32	105	227	111
10	Frøya	42	185	142	91
11	Sandøy	20	158	232	134
12	Vang	38	120	313	112
13	Sør-Varanger	133	87	178	39
14	Hamarøy	5	70	399	238
15	Brønnøy	109	94	166	146
16	Vikna	180	71	114	37
17	Ørland	83	93	185	235
18	Grong	57	51	352	233
19	Sør-Aurdal	26	180	324	124
20	Surnadal	35	119	305	247

Lyngdal er rangert som mest vellykkede besøkskommune, fulgt av Hemsedal og Evje og Hornnes.

Men Lyngdal er ikke bare mest vellykkede distriktskommune, Lyngdal er også mest vellykkede besøkskommune i landet, samlet sett (tabell 6). Seks av de ti beste kommunene i landet er som vi ser, distriktskommuner.

De mest vellykkede besøkskommunene har en helt annen geografisk spredning enn de beste bedriftskommunene. Det er Vestlandet som dominerer når det gjelder de mest vellykkede bedriftskommunene, men Vestlandet har relativ liten andel av de mest vellykkede besøkskommunene. Det er god geografisk spredning blant de beste besøkskommunene, alle landsdeler er representert.

Listen med de mest vellykkede besøkskommunene i landet, uavhengig av distriktsstatus ser vi i tabell 6, nedenfor

Tabell 6: De 20 mest vellykkede kommunene med hensyn til besøksattraktivitet. Tallene inni tabellen er kommunens rangering blant alle landets kommuner fra 1=Beste kommune til 430=Dårligste kommune.

Plass	Kommune	Vekst i besøksnæringer	Nivå for besøksnæringer	Vekst i befolkning	Vekst arb.plasser
1	**Lyngdal**	**11**	**15**	**88**	**27**
2	Vestby	3	137	11	2
3	Lillesand	2	69	105	47
4	**Hemsedal**	**49**	**2**	**115**	**96**
5	Fjell	46	132	17	1
6	Rygge	46	30	104	121
7	**Evje og Hornnes**	**50**	**23**	**187**	**74**
8	**Hitra**	**16**	**109**	**131**	**66**
9	**Flå**	**1**	**14**	**374**	**64**
10	**Seljord**	**56**	**9**	**191**	**102**
11	Molde	71	20	144	90
12	Tvedestrand	19	88	225	82
13	Time	122	67	13	28
14	**Tynset**	**68**	**12**	**208**	**116**
15	Krødsherad	9	18	325	188
16	Lørenskog	113	48	68	92
17	Alstahaug	22	68	285	110
18	Stjørdal	141	57	25	41
19	Gjesdal	77	162	35	23
20	Alta	146	34	67	42

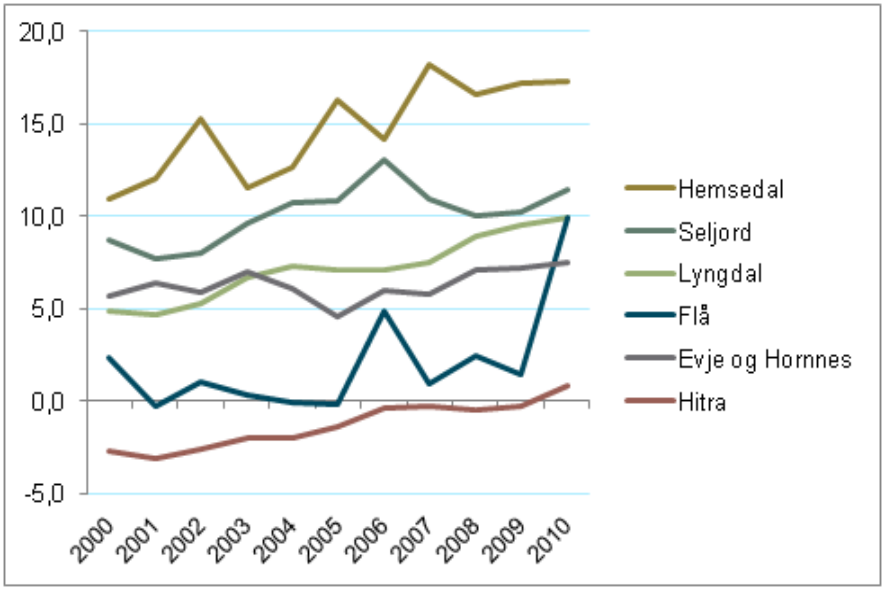
Vi kan ut fra figur 7 på neste side se at Hemsedal og Seljord har det høyeste nivået i besøksnæringene av de mest suksessrike besøkskommunene. Men Hemsedal og Seljord har ikke hatt spesielt god vekst de siste årene. De nådde opp i oversikten fordi de har hatt god vekst på lang sikt, og fordi de har et høyt nivå når det gjelder besøksnæringenes andel av stedets samlede sysselsetting.

Flå har nesten all sin vekst i ett enkelt år, i 2010, selv om de også hadde en topp i 2006. Hitra har beveget seg fra å ha underskudd i besøksnæringenes sysselsetting, dvs. et lavere antall arbeidsplasser enn hva folketallet tilsier, til å bevege seg på relativt kort tid, til et overskudd av slike arbeidsplasser.

Av figuren på neste side ser vi at Hemsedal har klart høyest nivå for besøksnæringene, som betyr at overskuddet i besøksnæringene utgjør en høy andel av samlet sysselsetting. Seljord, Flå og Lyngdal har også en høy andel av besøksnæringer, og er rangert som 9, 14 og 15 av alle kommunene i landet, som vi så i tabellen på forrige side.

Hitra hadde i 2000 et underskudd av sysselsatte i sine besøksnæringer. Antall arbeidsplasser i handel, servering og aktiviteter var lavere enn folketallet skulle tilsi. Kommunen hadde dermed handelslekkasje. Hitra fikk imidlertid en kraftig vekst i besøksnæringene,

og kom derfor med blant de mest framgangsrike besøkskommunene på grunn av denne veksten, til tross for at de altså fortsatt har et forholdsvis lavt nivå.



Figur 7: Overskudd i besøksnæringer i prosent av samlet sysselsetting.

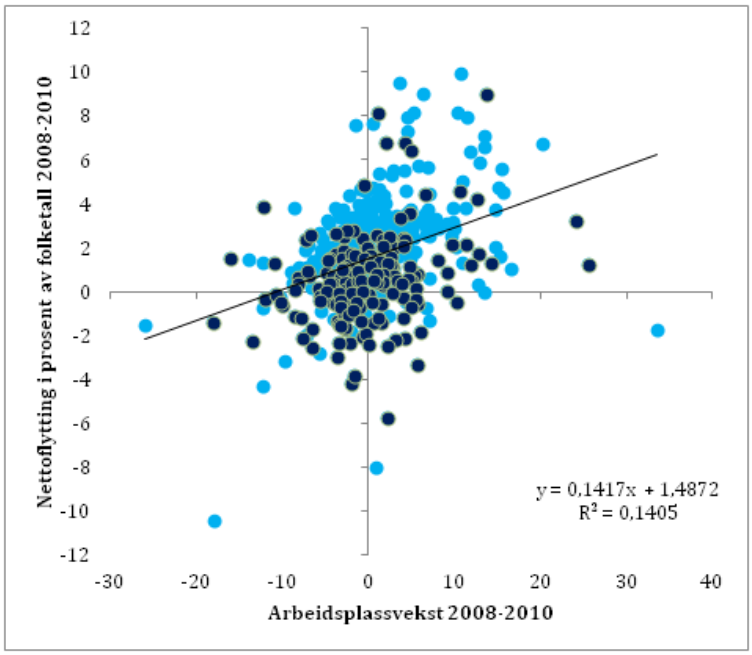
4.4 Best på bostedsattraktivitet

Bostedsattraktivitet har en helt annen karakter enn besøks- og bedriftsattraktivitet som virker vekstfremmende gjennom at det skapes arbeidsplasser. *Bostedsattraktivitet er avgrenset på en slik måte at den er uavhengig av arbeidsplassveksten.* Bostedsattraktivitet er i våre modeller definert som et steds evne til å trekke til seg innflytting når effekten av endringer i arbeidsplasser er trukket fra.

Mange plasserer seg på, eller i nærheten av den statistiske sammenhengen mellom de to variablene, vist med en diagonal regresjonslinje diagonalt midt i diagrammet på neste side (figur 8). Regresjonslinjen viser forventet nettoflytting til en gjennomsnittskommune, gitt et bestemt nivå på arbeidsplassveksten. Kommuner som har høy tilflytning scorer høyt på den vertikale aksen, kommuner som har positiv arbeidsplassutvikling scorer mot høyre på den horisontale aksen. Regresjonslinjen viser at vekst i arbeidsplasser forventes å gi vekst i nettoflytting og omvendt. Folk flytter til et sted med arbeid og fra et sted uten arbeid, slik vi er vant til å se disse sammenhengene opp gjennom historien.

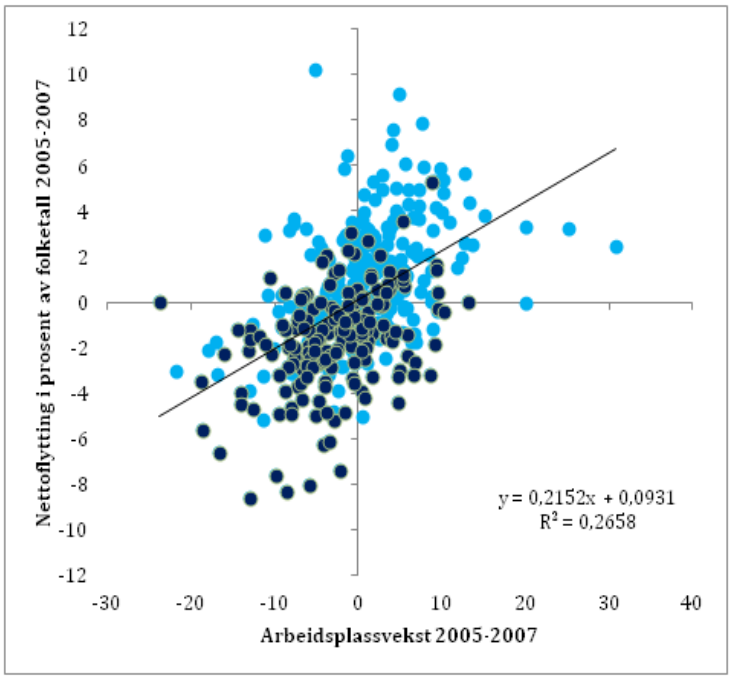
Men figuren viser samtidig at mange kommuner ligger ganske langt fra "forventningslinjen" - forventet nettoflytting i forhold til arbeidsplassutvikling. Vi ser at noen kommuner – de som ligger *over* forventningslinjen – trekker til seg innflyttere *i større grad enn arbeidsplassveksten skulle tilsi.* På motsatt ende, kan vi se at noen kommuner ligger *lavere* på flytteskalaen enn det arbeidsplassveksten skulle tilsi – *de har lavere utvikling i befolkningstall enn veksten i arbeidsplasser tilsier.* Avviket mellom faktisk nettoflytting og den

tilflyttingen som er forventet, utgjør indikatoren for bostedsattraktivitet – det er grunnlaget for det vi i andre sammenhenger omtaler som "Attraktivitetsbarometeret" (Vareide og Storm 2012).



Figur 8: Arbeidsplassvekst og nettoflytting til norske kommuner i perioden 2008-2010. De mørke er distriktskommuner

Nærmere analyse av hver enkelt kommunes plassering i diagrammet viser at *de fleste distriktskommuner i Norge ligger under forventningslinjen*. Distriktskommuner har med andre ord en generelt lavere bostedsattraktivitet enn mer sentrale kommuner. Noen distriktskommuner representerer likevel unntak fra dette generelle bildet – de befinner seg i øvre høyre del av diagrammet. De er i gruppen blant de mest attraktive kommunene i landet. Det er disse vi har identifisert.



Figur 9: Arbeidsplassvekst og nettoflytting til norske kommuner i perioden 2005-207. De mørke er distriktskommuner.

Figur 9 viser den samme sammenhengen som figur 8, med den forskjell at vi her viser kommunene plassert inn i diagrammet i den *forutgående perioden*; 2005-2007. I denne perioden var sammenhengen mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting sterkere enn i den siste perioden. Denne perioden var preget av sterk økonomisk vekst, til forskjell fra siste periode hvor finanskrisen spiller sterkt inn. Det kan altså se ut til at sammenhengen mellom arbeidsplasser og flytting er sterkere i perioder med vekst enn i perioder med stagnasjon eller nedgang.

Et annet interessant forhold som endrer seg i løpet av vår fokusperiode, er at forskjellen mellom distriktskommunene og de andre kommunene på attraktivitetsindeksen er mindre i den siste perioden enn i den første.

Attraktivitetsindeksen er avstanden mellom en kommunes nettoflytting i en periode, og den forventede nettoflyttingen gitt arbeidsplassveksten (regresjonslinjen i diagrammet). En attraktivitetsindeks på 1 betyr at kommunen har fått en netto innflytting over forventet, tilsvarende 1 prosent av folketallet i perioden. Distriktskommunene hadde en gjennomsnittlig attraktivitetsindeks på -1,1 i perioden 2005-2007, men bare med gjennomsnittlig -0,8 i den siste perioden. Attraktivitetsindeksen til de mest sentrale kommunene sank fra +0,9 til +0,6. I siste periode er med andre ord distriktskommunene fremdeles gjennomgående mindre attraktive enn de mer sentrale kommunene, slik vi definerer attraktivitet, *men forskjellene har blitt mindre.*

Et tredje forhold som vi kan se av de to forutgående figurene, er at distriktskommunene ligger klart til venstre i diagrammet i den første perioden, men ikke i den andre. Det betyr at distriktskommunene hadde klart lavere arbeidsplassvekst enn ikke-distriktskommune i perioden 2005-2007, *men at forskjellene i den siste perioden også er klart mindre.*

Økt arbeidsinnvandring er den mest nærliggende forklaringen på disse positive endringene, sett fra distriktskommunenes perspektiv. I perioden 2005-2007 var det i perioder mangel på arbeidskraft i Norge. Det favoriserte tydeligvis de sentrale kommunene som framstår som mest attraktive i denne perioden, det hemmet følgelig arbeidsplassveksten i distriktskommunene. Etter at vi ser en økning i arbeidsinnvandringen i siste delen av tiåret, er ikke distriktskommunene lenger hemmet av de samme rekrutteringsproblemene, og de oppnår derfor både bedre arbeidsplassvekst og rekruttering av befolkning til eventuelle ledige jobber – der næringslivet går bra.

Vi kan til slutt lese et siste poeng av forskjellene mellom de to periodene. Forventningslinjen i perioden 2005-2007 går omtrent gjennom origo. Det betyr at gjennomsnittskommunen med gjennomsnittlig arbeidsplassvekst, har en netto innflytting på null. I siste periode krysser forventningslinjen på *oversiden* av origo. Det betyr at gjennomsnittskommunen når det gjelder arbeidsplassvekst har en netto innflytting på nesten 1,5 prosent. Har kommunene i Norge da blitt generelt mer attraktive? Svaret er ja, kommunene i Norge trekker til seg innflyttere fra utlandet i langt større grad enn før. Taperne i dette makrospillet er kommunene i andre land i Europa, som dermed får stor utvandring. Her vil det vise seg en motsatt tendens av Norge. Dette bildet kan det være interessant å ha i mente i forhold til refleksjoner om framtidig utvikling – *hvilke regioner og i den sammenheng, distrikter, i Europa vil være morgendagens suksesskommuner?* Det er en problemstilling som eventuelt må knyttes til et annet forskningsarbeid – vi fortsetter å se bakover på vår nære fortid, i Norge.

4.4.1 De mest vellykkede bostedskommunene

Vi har nå redegjort for hvordan vi beregner bostedsattraktivitet. Attraktivitetsindeksen kan dermed brukes for å identifisere den mest suksessrike kommunen med hensyn til bostedsattraktivitet i Norge. Igjen må vi vurdere hvilken tidsperiode som skal brukes. Attraktivitetsindeksen er basert på treårsperioder hvor vi i tråd med hvordan vi gjorde greie for dette i kapittel 4,2, legger mest vekt på siste periode. Til slutt tar vi også med samme indikator for arbeidsplassvekst som for bedrifts- og besøksattraktivitet. Årsaken til det siste, er at vi ønsker å identifisere distriktskommuner som har vært attraktive som bosted *på toppen av det å ha en god arbeidsplassutvikling*. Vi ønsker å unngå å få med kommuner i undersøkelsen som fremstår som vellykkede bare ved å ha unngått kraftig utflytting etter en enkelt sterk arbeidsplassnedgang. Vi benyttet denne beregningsmodellen:

	Vekt
Attraktivitetsindeksen 2008-2010	2
Attraktivitetsindeksen 2005-2007	1
Arbeidsplassvekst	1

Vi ser av tabellen på neste side at Bykle er den mest suksessrike bostedskommunen av alle distriktskommunene. Deretter kommer Hitra og Træna.

Vi kan også se at de fleste distriktskommunene har høyere rangering på attraktivitetsindeksen i siste periode. Samtidig ser vi at rangeringen samlet sett i nasjonal kontekst for distriktskommunenes bostedsattraktivitet, ikke er særlig høy. De fleste av de mest vellykkede bostedskommunene i landet er lokalisert nær Oslo, Trondheim, Bergen eller Stavanger. Det er bare tre distriktskommuner med blant de 20 beste kommunene i landet, når vi bruker den samme rangeringsmetoden nasjonalt (tabell 8).

På bakgrunn av de tre beregningsmåtene og påfølgende rangering av landets distriktskommuner, gjensto et mindre problem. Vi ønsket å plukke ut fem kommuner i hver av de tre "pyramidekategoriene", til sammen 15 kommuner. Noen kommuner figurerer som "best i klassen" i flere kategorier. Hitra er f.eks. blant de fem mest suksessrike i alle tre kategorier, mens Hemsedal, Sandøy, Lyngdal, Evje og Hornnes og Træna befinner seg i to kategorier. Kommuner som er med blant de fem beste i flere kategorier ble derfor med i analysen videre i den kategorien der de har den beste rangeringen. På den måten måtte vi rykke kommuner opp blant de fem beste kommunene, fordi det ble ledig plass i kategorien etter at en bedre rangert kommune ble plukket ut som suksesskommune i en annen kategori.

Tabell 7: De 20 beste distriktskommunene med hensyn til bostedsattraktivitet. Tallene i kolonnene til høyre for kommunenavnet er rangering blant alle landets kommuner fra 1=beste kommune, til nr 430= dårligste kommune.

Plass	Navn	Attraktivitetsindeksen 2005-2007	Attraktivitetsindeksen 2008-2010	Arbeidsplassvekst
1	Bykle	30	14	43
2	Hitra	69	15	66
3	Træna	36	9	129
4	Hemsedal	244	12	96
5	Frøya	171	57	91
6	Sandøy	221	21	134
7	Lyngdal	109	155	27
8	Evje og Hornnes	251	88	74
9	Gol	204	58	204
10	Oppdal	85	157	143
11	Audnedal	65	195	99
12	Hjelmeland	332	92	79
13	Ringebu	170	64	308
14	Austevoll	405	78	65
15	Flå	372	114	64
16	Nordreisa	356	69	171
17	Sogndal	218	149	156
18	Sirdal	266	176	72
19	Sørreisa	180	50	416
20	Luster	345	73	214

Tabell 8: De 20 beste kommunene i landet med hensyn til bostedsattraktivitet.

Nr	Navn	Attraktivitetsindeksen 2005-2007	Attraktivitetsindeksen 2008-2010	Arbeidsplass-vekst	Rang
234	Gjerdrum	20	11	8	1
235	Ullensaker	4	1	49	2
226	Sørum	2	13	46	3
111	Hvaler	26	22	12	4
1120	Klepp	16	28	19	5
612	Hole	8	8	69	6
941	**Bykle**	**30**	**14**	**43**	**7**
627	Røyken	23	36	26	8
1124	Sola	41	41	4	9
231	Skedsmo	7	42	50	10
935	Iveland	29	47	24	11
1243	Os (Hord.)	34	33	51	12
1247	Askøy	19	62	14	13
221	Aurskog-Høland	13	29	88	14
1617	**Hitra**	**69**	**15**	**66**	**15**
1835	**Træna**	**36**	**9**	**129**	**16**
137	Våler (Østf.)	21	65	34	17
214	Ås	94	5	84	18
1256	Meland	176	6	13	19
602	Drammen	22	25	136	20

I den avsluttende tabellen i dette kapittelet nedenfor, ser vi den endelige listen med suksesskommuner markert med gult. Meløy og Sandøy rykket opp blant de fem mest suksessfulle bedriftskommunene ettersom Træna og Hitra ble valgt ut blant de fem beste bostedskommunene. Seljord rykket opp blant de fem beste besøkskommunene, og Gol kom med blant de beste bostedskommunene.

En av årsakene til at mange kommuner kom med blant de beste i tre kategorier, er at vi har vektlagt samlet arbeidsplassutvikling i alle kategoriene, og at befolkningsvekst slår ut positivt i alle tre. I utgangspunktet er imidlertid de tre attraktivitets dimensjonene ganske uavhengige av hverandre.

Tabell 9: Oversikt over de beste distriktskommunene i hver av de tre dimensjonene. Fargeforklaring [7]

Bedriftskommuner		Besøkskommuner		Bostedskommuner	
Vikna	1	Lyngdal	1	Bykle	1
Austevoll	2	Hemsedal	2	Hitra	2
Træna	3	Evje og Hornnes	3	Træna	3
Hitra	4	Hitra	4	Hemsedal	4
Sirdal	5	Flå	5	Frøya	5
Meløy	6	Seljord	6	Sandøy	6
Sandøy	7	Tynset	7	Lyngdal	7
Åseral	8	Sirdal	8	Evje og Hornnes	8
Gulen	9	Vestvågøy	9	Gol	9
Hægebostad	10	Frøya	10	Oppdal	10
Alvdal	11	Sandøy	11	Audnedal	11
Flå	12	Vang	12	Hjelmeland	12
Sør-Varanger	13	Sør-Varanger	13	Ringebu	13
Hattfjelldal	14	Hamarøy	14	Austevoll	14
Frøya	15	Brønnøy	15	Flå	15
Smøla	16	Vikna	16	Nordreisa	16
Lurøy	17	Ørland	17	Sogndal	17
Flatanger	18	Grong	18	Sirdal	18
Vestvågøy	19	Sør-Aurdal	19	Sørreisa	19
Lyngdal	20	Surnadal	20	Luster	20

[7] Kommuner som er markert med gult viser i hvilken kategori de er tatt med som casekommunen. Rødmerkede rader viser kommuner som er med som casekommune, men i en annen kategori enn der de er rødmerket. Rangering blant norske distriktskommuner til høyre for kommunenavnet.

5. Nettverksanalysen [8]

5.1 Nettverk i fokus

Distriktssenteret har både i invitasjonen til dette prosjektet, og i andre sammenhenger vært opptatt av å komme tettest mulig inn på den samhandlingen som eventuelt foregår i kommuner, innenfor offentlig sektor, i næringslivet og framfor alt mellom sektorer. Særlig knytter det seg interesse til dette for dem som lykkes bedre enn andre.

Distriktssenterets interesse føyer seg godt inn i det siste tiårets sterke økning i bruken av nettverksperspektiv i studier av sosiale fenomener. Vi tok derfor for oss deler av vår studie, med utgangspunkt i en forståelse av at et steds sosiale nettverk sannsynligvis har stor betydning for hvordan aktører handler for å oppnå sine mål. Nettverksperspektivet fokuserer på egenskaper ved de relasjonene som aktører har seg imellom og det helhetlige nettverket som disse er knyttet sammen i. For eksempel vil arbeidsgrupper som har lik sammensetning av ferdigheter, allikevel kunne prestere svært forskjellig, avhengig av relasjonsmønstrene mellom medlemmene. Lignende mekanismer kan en trolig også forvente i norske kommuner. Dette er bakgrunnen for at vi ønsket å studere nettverkene rundt det næringspolitiske feltet i de utvalgte kommunene.

Det metodiske perspektivet på dette var å bore i disse temaene i fokusgruppesamtalene i hver kommune, der minst halvparten av deltakerne kom fra næringslivet eller hadde andre roller utenfor kommunen. Nettverksperspektivet var også sentralt i den ene av to delanalyser som Sintef har gjennomført i prosjektet, som vi vil se nærmere på her.

Nettverksperspektiv er med andre ord, sentralt for oss i våre anstrengelser for å nærme oss svar på vårt hovedspørsmål om hva som kjennetegner suksessrike næringskommuner i distriktene.

Ved å sammenligne de identifiserte nettverksstrukturene på tvers av kommunene, og deretter supplere denne informasjonen med det kvalitative materialet fra fokusintervjuene, ble det mulig for oss å identifisere visse mønstre som kan bidra til å forklare deres suksess. Vi vil understreke – nok en gang – at det er resultater *på tvers av kommunene* som har vært vårt sentrale analyseperspektiv.

5.1.1 Interne nettverk i kommunene

For å gjøre undersøkelsen gjennomførbar og for å gjøre resultatene mest mulig sammenlignbare mellom kommunene, satte vi som kriterium at alle respondentene i undersøkelsen skulle bo i den aktuelle kommunen som de svarte for. Det betyr at vi ble nødt til å

[8] Dette kapittelet baserer seg i all hovedsak på en selvstendig analyse som er foretatt av Sintef teknologi og samfunn. Det er Morten Hatling og Andreas Søyland som har gjennomført arbeidet hos Sintef. Hatling har inngått i forskerteamet og samarbeidet tett med det øvrige forskerteamet i denne analysen.

utelukke et relativt stort antall aktuelle personer med bosted utenfor kommunen fra undersøkelsen. Det inkluderer dessverre også personer som har sitt arbeidssted i kommunen. I særlig små kommuner vil det ofte være slik at aktørenes nettverk består av mange personer som ikke *bor* i samme kommune. Vi innser naturligvis at disse personene ofte er vel så viktige for aktiviteter knyttet til næringsutviklingen på det enkelte stedet, som det de "innfødte" er. Dersom vi skulle åpnet opp for å nominere personer som ikke har bostedsadresse i kommunen ville imidlertid utvalget fort ha ekspandert voldsomt. Avgrensingen av hvem som skulle inkluderes i undersøkelsen, og hvem som fortsatt måtte betraktes å være utenfor, ville dermed i større grad måttet baseres på skjønn, eller tilfeldigheter. Styrken med vår innretning er at alle kommunene er analysert likt og at det gir et godt grunnlag for å hente ut de egenskapene ved nettverkene som er de mest dominerende og generelle *på tvers av kommunene*.

Totalt er slike lokale nettverk for næringsutvikling analysert i 13 av undersøkelsens kommuner: Austevoll, Vikna, Evje og Hornes, Flå, Frøya, Gol, Hemsedal, Hitra, Lyngdal, Meløy, Sandøy, Seljord og Sirdal. To av kommunene fra hovedutvalget er ikke med i grunnlaget for denne delen av undersøkelsen, ettersom det derfra, etter flere runder, ikke lot seg gjøre å oppnå et tilfredsstillende antall respondenter.

En egen programvare (NetDraw) er bruk til å samle inn, analysere og visualisere nettverksdataene.

5.1.2 Kategorier som ble kartlagt

Selve spørreundersøkelsen besto først av tre enkle spørsmål: alder, hvor lenge personen hadde bodd i kommunen, og hvor lenge personen hadde jobbet ved nåværende arbeidssted. Deretter ble respondentene presentert for en liste med alle navnene på nominerte fra sin kommune og bedt om å markere de personer som passet til utsagnet: "Personer du har vært i kontakt med det siste året". Blant disse skulle så respondenten markere hvilke av disse personene som var en *informasjonsressurs* (om næringsutvikling spesielt, og utvikling av kommunen generelt), hvilke personer de kontaktet for å *få råd*, og til slutt hvem de hadde *samhandlet* med i tidligere prosjekter (både innen næringsutvikling og samarbeidsprosjekter mellom offentlig og privat). Ut fra dette var vi i stand til å identifisere fire typer sosiale nettverk, som vi i det følgende betegner som kommunenes *kontaktnettverk*, *informasjonsnettverk*, *rådsnettverk* og *samhandlingsnettverk*.

Til slutt ble respondentene bedt om å krysse av for hvor lenge de hadde kjent personene i sine nettverk og hvor ofte de har kontakt. Dette er viktige aspekter som sier noe om styrken i relasjonen mellom respondentene i de ulike nettverkene. I tillegg er respondentenes tilhørighet (offentlig eller privat sektor) definert av forskerteamet basert på deres e-post adresser i første omgang, med påfølgende undersøkelser i tvilstilfeller.

Generelt deltok en klar overvekt av næringslivsaktører i forhold til kommunale aktører i undersøkelsen, typisk ca. dobbelt til tre ganger så mange, i hver kommune. Bare i en kommune var det like mange nettverksaktører oppført fra begge sektorene.

5.2 Analyseresultater

I denne delen av rapporten vil vi gjøre rede for de mest sentrale funnene om nettverk. Vi presenterer først en analyse av alderssammensetting og hvordan nettverkene er satt sammen i forhold til antall år aktørene har bodd i kommunen. Vi presenterer et lite utvalg figurer fra enkeltkommuner fra Sintefs nettverksanalyse, hvor vi har valgt ut noen eksempler fra kommuner med resultater som enten viser typiske eksempel på generelle trekk ved kommunene, eller som med sine avvik fra gjennomsnittet kan bidra til å illustrere nettopp hva som er de mest karakteristiske trekkene. Det blir alt for omfattende å presentere figurer fra alle kommunene i en rapport som denne, hvor en analyse av hver enkelt kommune dessuten ikke er rapportens hovedsiktepunkt.

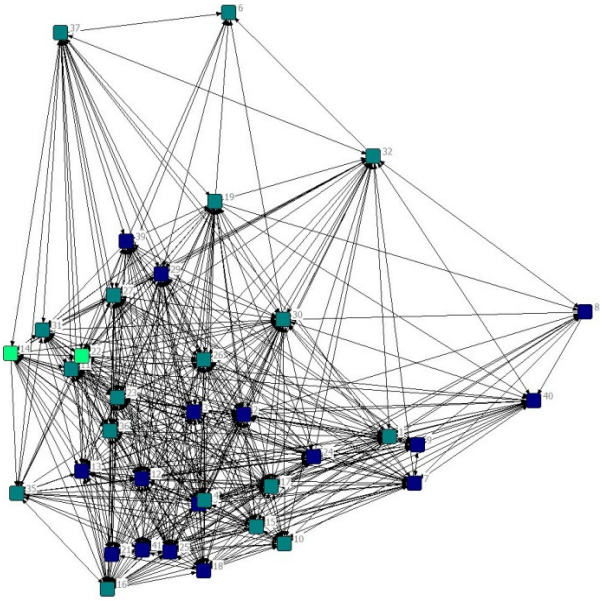
5.2.1 Forklaring til grafene

Grafene som følger i rapporten er hovedsakelig basert på en teknikk; MDS ("Multi-Dimensional Scaling"), der noder som er 'mer like hverandre' (dvs. å ha lignende korte stier til alle andre noder i nettet, såkalte "geodesic distances"), plasseres nærmest hverandre. I noen tilfeller brukes også en lignende variant der nodene blir tvunget et stykke fra hverandre (fortrinnsvis i ganske lik avstand) for lettere å kunne lese av grafen, samt en sirkulær utforming for å tydeliggjøre grensekryssende relasjoner offentlig-privat.

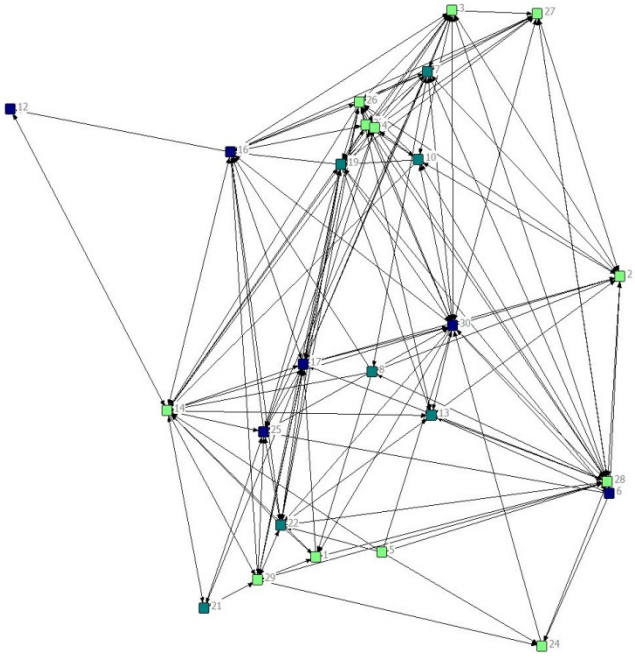
5.2.2 Nettverk for godt voksne

Vi har sett på *alderssammensetningen* i det helhetlige kontaktnettverket i de analyserte kommunene, med andre ord det nettverket som viser de relasjonene som aktørene har med hverandre i kommunen som sted. Respondentene anga selv alder ved å krysse av en av fire følgende kategorier: Under 30 år, 30-40 år, 40-50 år og over 50 år.

Det er en gjennomgående trend at nettverkene domineres av aktører over 40 år. Dette er i utgangspunktet ikke overraskende, men styrken på denne trenden og mangelen på variasjon mellom kommunene oppfatter vi som bemerkelsesverdig. Det er svært få innslag av yngre aktører. Representanter fra den yngste alderskategorien (under 30 år) er knapt til stede i noen av nettverkene, 6 kommuner har faktisk ingen innslag av de helt yngste, som tross alt ikke er svært unge. Disse kommunene har også svært få nettverksaktører i kategorien mellom 30 og 40 år. Seljord kommune er et typisk eksempel (figur 10). Av figuren ser vi at det ikke er noen gule noder (under 30 år) og svært få lys grønne (30-40 år). Austevoll kommune skiller seg ut med det yngste nettverket, men analysen viser at også i den kommunen befinner de yngste seg stort sett i periferien av nettverket (figur 2).



Figur 10: Nettverk i Seljord kommune, alder. Fargekoder: Mørk blå, over 50 år; grønn, 40-50 år; lys grønn, 30-40 år; gul, under 30 år (ingen).



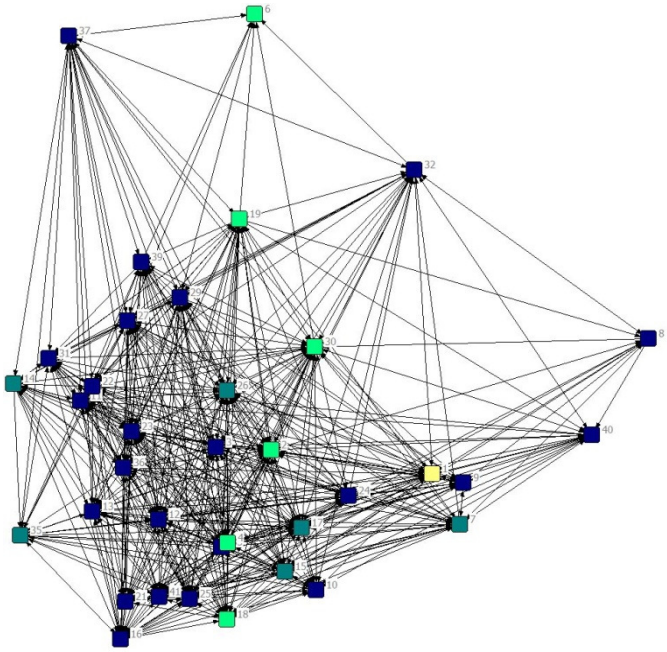
Figur 11: Nettverk i Austevoll kommune, alder. Fargekoder: Mørk blå, over 50 år; turkis, 40-50 år; lys grønn, 30-40 år; gul, under 30 år (ingen)

5.2.3 Med lang fartstid i kommunen

Vi ønsket også å vurdere nettverkene i forhold til hvor lenge sentrale aktører har bodd i kommunen. Å bygge nettverk tar ofte tid, samtidig som en viktig kilde til utvikling er åpenhet for nye impulser utenfra, som naturligvis kan skje gjennom nyinnflytting. Forskning på spredning av teknologi viser at personer som flytter og tar med seg ideer inn i nye organisasjoner er en svært viktig kilde til innovasjon (Teigen, Skålholt og Skjeggedal, 2010). Kunnskapen om problemene med "husblindhet" er alminnelig kjent som et fenomen hvor en har lært seg å leve med det som kanskje opprinnelig var uhensiktsmessigheter i en lokal kontekst, men hvor vanen etter hvert skygger for evnen til å se det, som man før så burde utbedres.

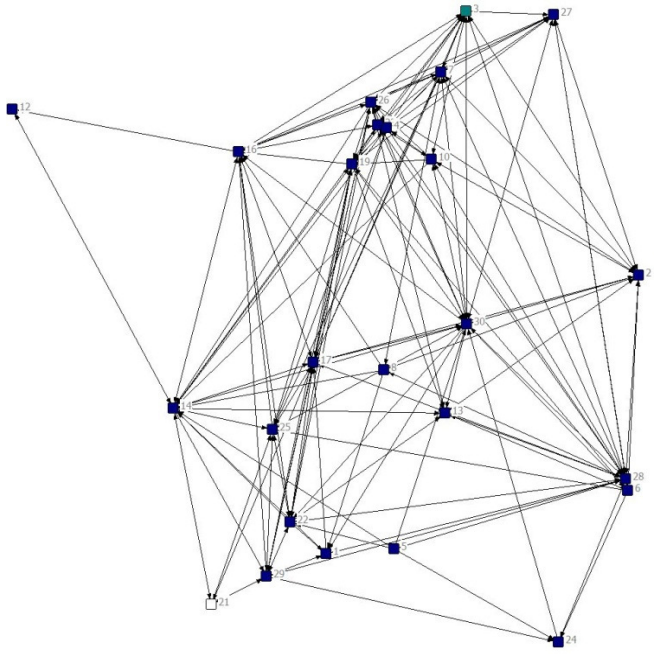
Muligheter til å avsløre uhensiktsmessigheter eller å motta innovasjonsimpulser gjennom rekruttering av "friskt blod", gjelder selvsagt også små kommuner i Norge. I vår undersøkelse opererte vi med fire kategorier for antall år bodd i kommunen: Under 1 år, 1-3 år, 4-9 år, og 10 år eller mer.

Undersøkelsen viser at kontaktnettverkene i kommunene i svært stor grad er dominert av aktører som har bodd *10 år eller mer i kommunen*. I 5 av kommunene er det nesten utelukkende personer som har bodd i kommunen i mer enn 10 år som er nominert som nettverkskontakter. Også i de øvrige kommunene er det en klar overvekt av bosetting mer enn 10 år, men her er det et større innslag av også de andre kategoriene. I motsetning til for kategorien alder, er faktisk Seljord den kommunen som er minst preget av langtidsboende aktører (figur 13), mens Austevoll på den andre siden interessant nok i forhold til hva vi så i figur 11, nå befinner seg på den andre siden av spekteret (figur 13).



Figur 12: Tid bodd i kommunen, Seljord. Fargeforklaring: Mørk blå 10 år eller mer; mørk grønn 4-9 år; lys grønn 1-3 år; lys gul under 1 år; hvit ikke besvart.

Generelt kan vi si at kontaktnettverkene karakteriseres av relasjoner mellom mennesker som har levd en stund, *og bodd i kommunene i mange år*. Det underbygger funn fra andre studier som viser at stabile relasjoner og godt kjennskap til lokale forhold er sentrale egenskaper i lokale nettverk i suksessrike næringskommuner. Over tid har dette trolig gitt sentrale aktører mulighet til å opparbeide seg velfungerende samarbeidsformer og gjensidig tillit, en egenskap som gjerne krever tid.

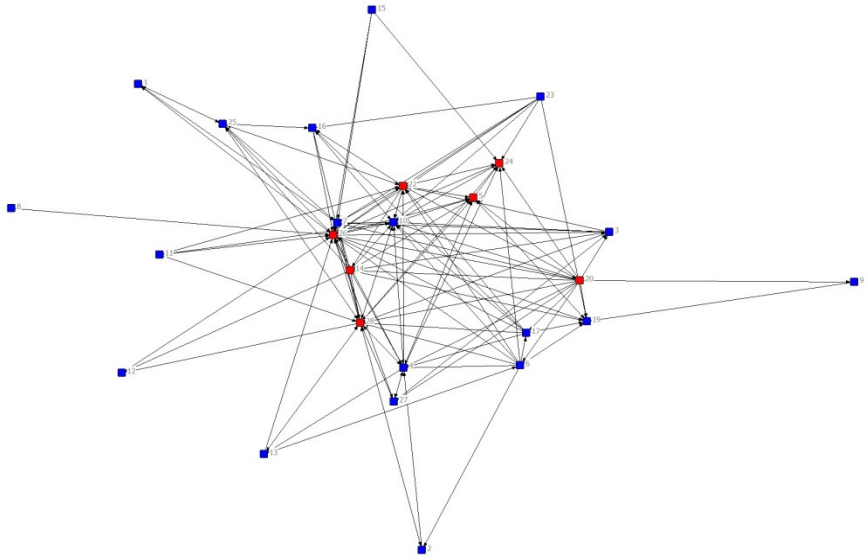


Figur 13: Tid bodd i kommunen, Austevoll. Fargeforklaring: Mørk blå, 10 år eller mer; mørk turkis, 4-9 år; lys grønn, 1-3 år; lys gul, under 1 år; hvit, ikke besvart.

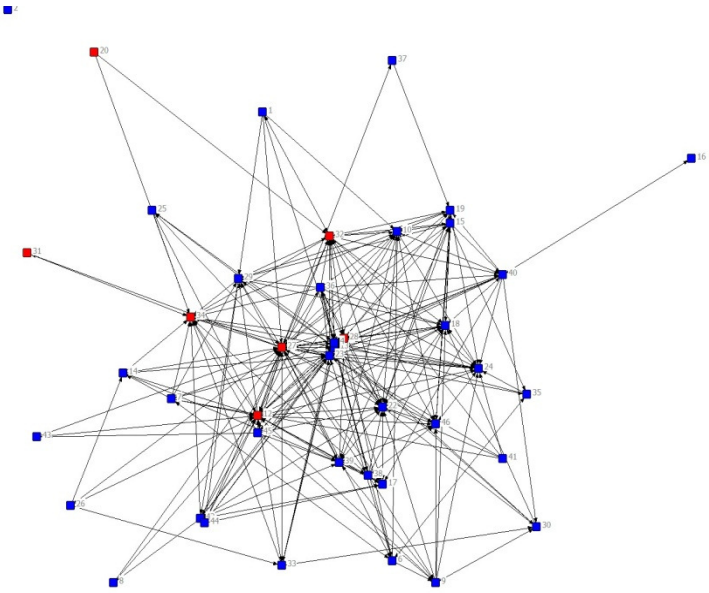
5.2.4 Informasjonsnettverk

Informasjonsnettverket består kun av personer fra det stedlige kontaktnettverket som respondentene anser som viktige *kilder til informasjon*. Analysen av informasjonsnettverkene i de 13 analyserte kommunene viste en gjennomgående tendens mot det som kalles en *kjerne-periferi struktur*. I motsetning til en sentralisert "stjerne" som er orientert rundt et enkeltindivid, eller en mer åpen struktur der ingen utmerker seg som spesielt sentrale, innebærer dette at nettverkene har *en kjerne av aktører* som har utpekt hverandre som informasjonskilder. Disse er i sin tur knyttet til en periferi av aktører som oppgir aktører i kjernen som viktige informasjonskilder i langt større grad enn hverandre. Litt enkelt sagt kan vi si at aktører i kjernen utveksler informasjon både med hverandre og en del andre lenger ut i nettverket, mens aktører i periferien (med en viss relativ overvekt av næringsaktører) hovedsakelig interagerer med aktører i kjernen. Dette er il-

lustrert med enkle figurer fra to små kommuner i utvalget – for illustrasjonens skyld; Flå og Frøya (figurene 14 og 15).



Figur 14: Informasjonsnettverk, Flå kommune. Fargeforklaring: Røde noder (kontaktpunkter) er respondenter i offentlig sektor, blå er fra privat sektor



Figur 15: Informasjonsnettverk, Frøya kommune. Fargeforklaring: Røde noder (kontaktpunkter) er respondenter i offentlig sektor, blå er fra privat sektor

Kjerne-periferi strukturen kjennetegner gjerne modne og stabile nettverk, som er utviklet over lang tid av aktive nettverksbyggere med sterke bånd seg i mellom. Kjernen i slike nettverk består av de mest sentrale utviklingsaktørene i kommunen, med mange koblinger og relativt korte stier til de øvrige delene av nettverket. Strukturen forventes å være

effektiv fordi det er få steg mellom de fleste aktørene i nettverket, noe som sikrer god informasjonsspredning.

En annen fordel med en slik nettverksstruktur er også at de normalt er godt innrettet mot å koble seg til velutviklede nettverk i *andre regioner*. Via periferien kan nye impulser og ideer fra omverdenen absorberes, samtidig som periferien kan fungere som døren inn i nettverket for nykommere. Periferien inneholder grupper av personer som vanligvis er knyttet til kjernen gjennom løsere bånd, enten som nyankomne i lokalsamfunnet (som dermed kan manøvrere i nettverket for å bli en mer sentral aktør på sikt), eller som koblingspunkter til andre nettverk utenfor lokalsamfunnet. Periferien fungerer som nettverkets "porøse grense" mot omverdenen, og den fungerer også som en viktig inngangsport til nettverket for nye medlemmer.

På mange måter er dette trolig det ideelle nettverkskaraktertrekket når det gjelder å fremme næringsutvikling i kommuner – der en kan se for seg at periferien overvåker omverdenen og bringer nye impulser, ideer og løsninger inn i nettverket, mens kjernen sitter med, eller nær gjennomføringsevnen og handlingskompetansen på stedet.

Vi finner i vårt materiale vel å merke også noen informasjonsnettverk der kjernen er mindre tydelig definert. Det er likevel en tendens i materialet til at kommuner med høyest responsrate har den tydeligste kjerne-periferi strukturen. Dette kan indikere at kjerne-periferi strukturen også eksisterer i de kommunene som har lav svarprosent.

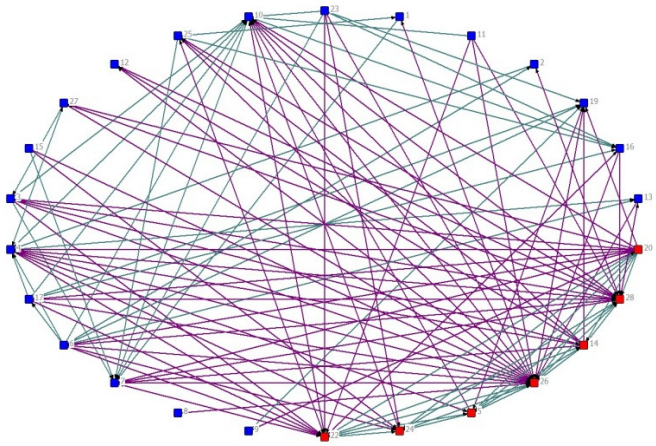
Mens vi generelt ser at det typiske for våre kommuners informasjonsnettverk er at det er et relativt jevnt fordelt nærvær av kommunale aktører og næringslivsaktører i nettverkenes kjerne, er det også noen av nettverkene som er preget av noe mindre kontakt mellom kommunale og private aktører. Dette skal vi se nærmere på i neste avsnitt.

5.2.5 Grensekrysning

Grensekryssing handler om i hvilken grad aktører fra en sektor er i kontakt med personer som ikke er i samme sektor. I et nettverk bestående av aktører fra kommunal og privat sektor vil vi forvente varierende grad av kontakt på tvers av sektorene. Vi vet fra andre studier at denne type grensekryssende kontakt kan være et tegn på hvor dynamisk kommunen er (Teigen, Skålholt og Skjeggedal, 2010). Grensekryssende kontakt blir framhevet som viktig for å lykkes med næringsutvikling i kommunen. Det å etablere gode rammevilkår og arenaer for dialog og samarbeid mellom næringslivet og de kommunale etatene og fagmiljøene, blir sett på som viktig i nivåer, fra kommunalt til statlig nivå. (ibid.)

Vår undersøkelse viser at nesten alle kommunene i vår studie har en stor grad av grensekryssende informasjonsutveksling. Det virker som om nær sagt "alle snakker med alle", uavhengig av om de har arbeid i kommunal eller privat sektor. Jevnt over er både de kommunale aktørene og næringsaktørene noe nærmere sine egne, enn hverandre. Likevel er den interne kontakten mindre dominerende enn man skulle kunne forvente med tanke på antallet kolleger i datasettet. *Med et par unntak er det altså en tilnærmet balansert fordeling av nyttige relasjoner internt og på tvers*. Den største variasjonen mellom kom-

munene, handler om i hvilken grad næringsaktører oppgir hverandre som viktige informasjonskilder. Dette oppfatter vi som en klar indikasjon på god informasjonsflyt mellom kommunale aktører og næringsaktører, noe som trolig har stor betydning i forhold til å skape gode vilkår for stedlig samarbeid. Poengene er illustrert som en sirkel der de turkise linjene viser relasjoner internt, og de burgunder linjene viser relasjoner på tvers av sektor. Vi viser Flå kommune som eksempel på dette, da de p.g.a. sin beskjedne størrelse utgjør en figur med relativt god lesbarhet.



Figur 16: Grensekrysning innenfor informasjonsnettverket, eksempel Flå kommune.

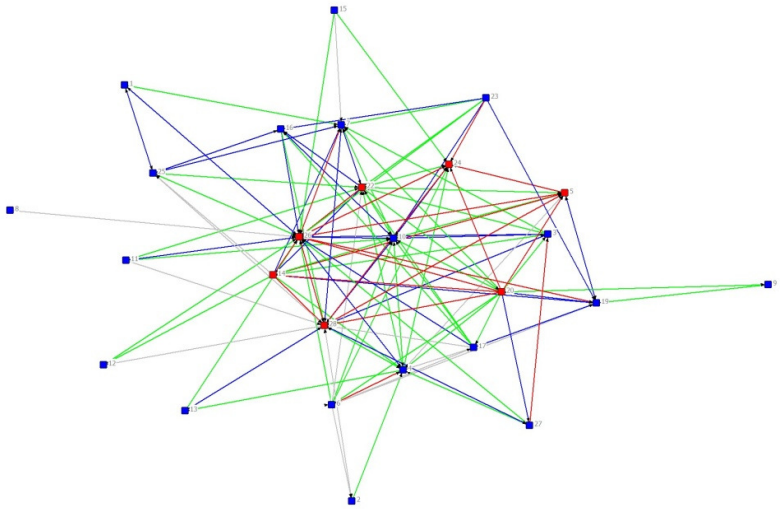
Det er naturlig for den minste gruppen aktører, de kommunale, å ha flere eksterne relasjoner. Andelen tilgjengelige aktører å knyttes mot for denne minste gruppen, er så tallmessig begrenset at de vil helle mot å ha flere eksterne kontakter, selv ved et tilfeldig utvalg relasjoner.

5.2.6 Månedlig kontakt

Vi har en forforståelse av at det ikke bare er viktig hvem man har kontakt med i et nettverk, men også hvor *tett* denne kontakten er. Den best tilgjengelige måten å teste "tetthet" på er å undersøke *hyppighet* av kontakt. Det går naturligvis an å innvende at en nabo som man stadig krangler om frukttrærnes høyde om over gjerdet, er en hyppig kontakt. Men vi tror likevel at hyppighet av kontakt innenfor *den type nettverk* som vårt spørreskjema omhandlet, er en god nok indikator på nærhet. Vi undersøkte med andre ord *kommunikasjonsfrekvensen* i de ulike nettverkene, ved å be respondentene merke av hvor ofte de var i kontakt med de personene som ble markert som viktige i deres nettverk. Alternativene var: Daglig, rød; ukentlig, blå; månedlig, grønn; eller sjeldnere, grå.

Analysen viste at kommunikasjonsfrekvensen mellom aktørene ikke er spesielt høy. *Det er en klar overvekt av månedlig kontakt i alle nettverkene* – alle kommunene. Få relasjoner er preget av daglig kontakt, i de tilfellene er det nesten utelukkende mellom personer

i samme sektor (spesielt i kommunal sektor). Noen flere oppgir å ha ukentlig kontakt, og da i større grad på tvers av sektorene. Det var svært lite variasjon mellom kommunene på denne variabelen. Det indikerer at vedvarende, hyppig kontakt ikke ser ut til å være nødvendig for at relasjonen skal oppleves som nyttig i forhold til informasjon. Det var heller ingen tydelige forskjeller på kommunikasjonsfrekvensen mellom relasjoner i, eller på tvers av kjerne og periferi i nettverkene. Med andre ord er det ikke slik at aktører i sentrale posisjoner nødvendigvis har hyppigere kontakt med andre aktører i nettverket (selv om de ofte har flere informasjonsbærende relasjoner totalt). Også her viser vi for illustrasjonens skyld, eksempel fra Flå som er en oversiktig kommune i denne sammenheng.



Figur 17: Informasjonsnettverkets hyppighet mellom nettverkskontakter, Flå. Fargekoder: Daglig, rød; ukentlig, blå; månedlig, grønn; eller sjeldnere, grå.

5.2.7 Rådsnettverk

Rådsnettverket består av de personer som respondentene markerte som viktige kilder til å få råd i forbindelse med næringsutvikling. Også rådsnettverkene i flertallet av de 13 analyserte kommunene tenderer mot en kjerne-periferi struktur. Mange av de samme konklusjoner som vi anførte for informasjonsnettverkene, gjelder også her. Vi merker oss imidlertid at det er større variasjon i grad av sentralisering her, enn for informasjonsnettverkene. Rådsnettverkene er generelt sett noe mindre sentraliserte (se eksempel i figur 18). Det betyr at utveksling av råd i større grad foregår på kryss og tvers i det helhetlige kontaktnettverket, og at det *er færre dominerende rådgivere enn dominerende informasjonsgivere.* Dette kan i så fall være et gunstig trekk ved de lokale nettverkene, ved at et bredt spekter av alternative rådgivningskilder styrker sjansene for å dekke ulike eventualiteter. Det kan videre bidra til å redusere risiko ved at man ikke er like avhengig av enkeltaktører.

Analysen indikerer altså at kommunene ser ut til å ha robuste rådsnettverk, der de fleste har et bredt spekter av personer de kan spørre om råd.

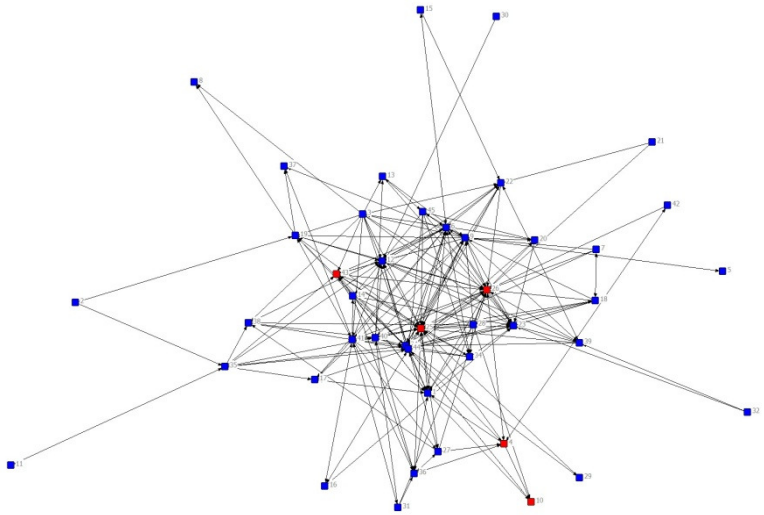
Videre analyse viser at rådsnettverkene som helhet er noe tynnere enn informasjonsnettverkene. Det betyr at respondentene oppgir færre antall personer som viktige i disse nettverkene. Dette er som forventet, ettersom rådgivning generelt sett stiller høyere krav til relasjonen og at det er mer arbeidskrevende å utveksle råd enn informasjon. Samtidig ser det ut til at noen kommuner bærer preg av langt mindre grensekryssende rådgivning enn andre kommuner. I disse kommunene ser det ut til at mindre klynger av private og offentlige aktører hovedsakelig benytter hverandre gjensidig til rådgivning. I noen tilfeller er det også tydelige skiller mellom 'røde' og 'blå' deler av nettet, og at kjernene i rådsnettverkene (i den grad de kan defineres) generelt sett er mer preget av kommunale aktører enn tilfellet var for informasjonsnettverkene.

Hvis dette tegner riktige bilder av kommunenes nettverksstruktur, ser vi i så fall spor av en type nettverk som tenderer mot å bli introverte. Det ser også ut som om aktører fra næringslivet i større grad søker råd hos offentlig sektor, enn omvendt. Dette er ikke overraskende. For det første ber man naturligvis ikke om råd hvor som helst – man tenderer nok vanligvis til å søke råd hos aktører som man kjenner fra før og som man stoler på å få både velmenende og forventelig kloke råd fra. Dette kan naturligvis bunne i forskjellige erfaringer og kunnskap som vanskeliggjør grensekryssende rådgiving. Det er også lettere å søke råd hos en som en føler befinner seg i samme situasjon som en selv. Slike vaner kan imidlertid ha en hake også. "Som man roper i skogen, får man svar" sies det i et uttrykk som framhever det faktumet at rådene man får fra sine "faste" rådgivere nok varierer lite fra det man fikk fra samme sted sist, og som man derfor dypest sett sannsynligvis visste selv før rådet kom. En introvert rådgivningskultur kan derfor virke konserverende og lite innovativ. Det finnes i så fall få om noen "kjettere" innfor "menigheten", slik at de rådene man får vil sannsynligvis være rettroende, men dermed også forutsigbare.

Når det gjelder de offentlige aktørenes nodestatus, er heller ikke det så overraskende. I stedlig nærings- og samfunnsutvikling handler det ofte om areal, reguleringer av annet slag og tillatelser. Her er det ofte de kommunale representantene som sitter med kunnskapen (og innflytelsen). At de kontaktes for råd oftere enn de selv kontakter næringsaktørene andre veien, er derfor naturlig. På den andre siden er det slik at i en ønsket overgang fra kommunale kulturer preget av forvaltning, til en driftssituasjon som er preget av utvikling, kan det være at personer i privat sektor nettopp sitter på en kompetanse og en handlingsevne som det kan være aktuelt for kommunen å høste fra. At det derfor også burde være noen mønstre av rådspørring fra offentlig sektor til privat sektor i slike kommuner, burde vi kunne forvente.

For å følge opp perspektivet med rådgivning i nettverkene, framstilte vi det samme sirkeldiagram som for informasjonsnettverkene, denne gang med fokus på rådgivningsrelasjoner internt og på tvers av sektorer (eksempler i figur 18). Det samlede inntrykket fra alle kommunene som vi har gjennomført denne analysen av, bekreftet vår antagelse om at både kommunale aktører og næringsaktører er "nærmere sine egne" i større grad enn

vi så når det gjaldt informasjonsdeling. Det er imidlertid nødvendig også å understreke at det her var langt større variasjon mellom kommunene enn det var for informasjonsnettverkene.



Figur 18: Rådsnettverk, Hemsedal. Røde punkter er offentlige, blå; privat.

5.2.8 Samhandlingsnettverk

I lys av de foregående kommenterte funnene, oppfatter vi det som interessant å vurdere i hvilken grad de beskrevne ressursnettverkene (informasjon og råd) er preget av tidligere formell *samhandling*. Vi ba respondentene velge ut de personer i nettverket som de hadde samhandlet med i tidligere prosjekter (både innenfor næringsutvikling og andre samarbeidsprosjekter mellom offentlige og private aktører). *Analysen viser for alle kommuner et betydelig overlapp mellom nettverkene.* Et flertall av de registrerte rådgivningskildene var samhandlingspartnere fra tidligere, mens andelen informasjonsrelasjoner var noe lavere (dog fremdeles ca. halvparten). Vi fant også at det var et stort samsvar mellom det å ha mange tidligere samhandlingspartnere og det å være sentralt plassert i rådsnettverket. Dette understøtter forståelsen av at stedlige nettverk og sentral plassering i dem, er utviklet over tid.

Samhandlingsnettverkene var mindre preget av tydelige kjerne–periferi strukturer. Det ser ikke ut til at det generelt sett er noen tydelig kjerne for samarbeid, det er langt flere relasjoner på kryss og tvers. Dette er det etter vår mening verd å merke seg. Det kan tyde på at interessen for *å samarbeide med andre vurderes etter andre kriterier enn de som styrer hvem en utveksler råd eller informasjon med*. Det kan være at vi her er i berøring med en av de sentrale drivkreftene for de suksessrike næringskommunene, nemlig at det nettopp er å skape nye prosjekter i et pragmatisk partnerskap, som kjennetegner kommunene.

Det er så kort vei til kommunen, sa en næringslivsrepresentant i et steds fokusmøte. Han tenkte neppe på den fysiske avstanden. I det hele tatt var alle fokusgruppeintervjuene preget av en nesten påfallende gjensidig begeistring over samarbeid på tvers av sektorer. Nå har nok dette litt med rekrutteringen av deltakere til fokusgruppemøtene å gjøre – de mest surmagede kritikerne av kommunen var neppe invitert, dersom slike fantes. Men det er ingen grunn til ikke å legge vekt på hva de frammøtte deltakerne faktisk vektla av den grunn. Når alt kommer til alt, var de deltakere i møtet nettopp fordi de hadde vært med på å skape suksesskommunen – bl.a. gjennom samhandling.

Vårt inntrykk fra nettverksstudien og fokusgruppeintervjuene samsvarer godt. Pragmatisk samarbeid er preget av at man samarbeider med de personene eller institusjonene som man anser som viktige for resultatene, og at råd eller informasjon betyr mindre enn muligheten til å jobbe praktisk og resultatrettet sammen. Sterkest – nesten over grensen til poesi – kom nok dette til uttrykk i Hemsedal, der en representant for næringslivet sa det slik: "Kommunen og næringslivet her oppe? Når utfordringene kommer, så ter vi oss som om vi er i en symbiose".

5.2.9 Lite klasseskiller

Et element som ikke er en særskilt faktor i nettverksanalysen fra Sintef, men som i stedet ble stadig mer tydelig som element fra fokusgruppeintervjuene, passer det å bringe inn her. Det er aktørenes egen vektlegging av mangelfullt klasseskille, eller "de der oppe i makta" og "oss her nede i virkeligheten", som en av deltakerne uttrykte det, et sted. Svak jantelov og stor "toleransekultur" var andre ord som ble satt på dette. "*Eg e innfløttar – men her ute har eg no ikkje truffe han derrande Janteloven*", sa en av de frammøtte under fokusintervjuet på Hitra. I to av kommunene, i to vidt ulike deler av landet, ble det endog uoppfordret fortalt konkrete eksemplifiserende historier om hvordan man ikke behøver å reise lenger enn til nabokommunen for å oppleve større klasseforskjell! Begge fortellingene kom til alt overmål fra møtedeltakere som selv var fra den kommunen som de fortalte skremmehistorier fra! Vi "sjekket" historiene ved å be andre av møtets deltakere om å kommentere dette – med baktanke om at dette ville avkreftes/korrigeres. Det ble det ikke – snarere tvert om. Også i andre kommuner, andre steder tok jeg dette med "stedets ånd" opp, med samme resultat hver gang. Møtets deltakere kunne med overraskende presise eksempler vise hvordan toleransen overfor nye ideer, gleden over å se andre lykkes, viljen til å slippe "utenforstående" inn, osv. ble påstått å variere betydelig fra kommune til kommune. Suksesskommunen ble alltid framhevet som spesielt gunstig stilt i slike situasjoner, og dette fikk alminnelig oppslutning i møtet. Også fra møtedeltakere som selv ikke bodde i suksesskommunen!

5.3 Noen tråder knyttes sammen

Hva er så hovedkaraktertrekkene ved de sosiale nettverkene som er knyttet til næringsutvikling i de suksessrike distriktskommuner? Denne studien av et utvalg av 15 kommuner (hvorav 13 var med i nettverksstudien) viser at nettverkene domineres av aktører over 40

år, ofte enda eldre. De helt unge, dvs. de under 30 år, er nesten ikke til stede i nettverkene. Vi ser også at nettverkene domineres av personer som har bodd i kommunene i mer enn 10 år, selv om også personer som har bodd mellom 4 og 9 år er godt representerte i nettverkene. Dette betyr nettverkene som er knyttet til næringsutvikling i disse kommunene er hovedsakelig satt sammen av personer med lang erfaring fra yrkeslivet og som har bodd i kommunen i mange år. Er dette en trussel? Både – og. Nettverk som bygger på langvarige relasjoner er sannsynligvis tillitsfulle og preget av lite støy – de er raske og relativt "friksjonsfrie" å mobilisere. Samtidig står de i fare for å bli innelukket og preget av gruppetenkning[9]. Stabile og tillitsfulle nettverk som samtidig har evnen til å slippe inn andre og lytte til konvergerende syn, er derfor den beste kombinasjonen av to styrkefaktorer. Mye tyder på at nettverkene i de studerte casekommunene har forbedringspotensial til å bli åpnere og mer kreative, uten å miste sine eksisterende fordeler.

Når det gjelder de mer spesifikke næringsutviklingsnettverkene (informasjonsnettverk og rådsnettverk), ser vi en tydelig tendens til kjerne-periferi strukturer. Tidligere forskning på nettverk framhever nettopp dette som den mest hensiktsmessige strukturen for denne type nettverk. Nettverket har en tydelig kjerne av personer som bruker hverandre aktivt som informasjonsressurser eller rådgivere, samtidig som det er en større gruppe personer i periferien av nettverket som også i stor grad bruker kjernen som kilde til informasjon og råd. Personene i periferien vil imidlertid ofte også være kilder til nye ideer og løsninger, mens kjernen i nettverket i større grad forventes å være de som evner å handle og sette ting ut i livet. Slik kan en få en dynamikk i nettverket og sikre at det kan representere en stadig tilførsel av nye impulser uten at det går på bekostning av den etablerte handlingsevnen – dersom en evner å bruke og vedlikeholde nettverket aktivt.

Vi ser også at det ikke nødvendigvis er mengden av kontakt mellom aktørene i nettverket som er det mest avgjørende for om de opplever at de andre i nettverket er viktige for deres egne muligheter, men at det i stedet er kvaliteten på kontakten. Det viser seg at kontakten på tvers av kommunal og privat sektor er omfattende i vårt utvalg, og at det trolig er en viktig forklaring på hvorfor disse nettverkene virker til å fungere godt for næringsutvikling i kommunen. Nettverkene preges av at "alle snakker med alle".

[9] Fenomenet "groupthinking" er et stort sosiologisk fagfelt som vi ikke har rammer for å fordype oss i her, men det handler i hovedsak om at mennesker som er mye sammen kan utvikle sannheter og tankebaner som det stilles få spørsmål ved, og som derfor kan utvikle seg i uhensiktsmessige retninger uten at gruppen selv har evne til å korrigere det.

6. Utviklingskultur

Vi vil i dette kapittelet se nærmere på den informasjonen vi har om hvilken næringskultur som preger de femten kommunene. Sentralt i denne analysedelen står Sintefs undersøkelse av kommunenes utviklingskultur.[10] Men også data fra fokusintervjuene er vevd inn i dette kapittelet.

6.1 Kultur er så mangt

Seljord kommune er en av de 15 distriktskommunene som deltar i denne studien. Forklaringen på hvorfor Seljord er med er selvsagt sammensatt, men i en pressemelding som Seljord kommune selv sendte ut i forbindelse med prosjektet, sier banksjefen i Seljord Sparebank, "Det handlar meir om ein positiv utviklingskultur, enn at me har dei rette planane og strukturane."

I mange deler av samfunnslivet synes vi at vi kan se en økende interesse for å vektlegge kulturelle kjennetegn ved lokalsamfunnet. Enten det er innen idrett, næringslivet eller i skolen, ser det ut som om det handler om at et stadig viktigere fundament for å lykkes, handler om å ha en god kultur i organisasjonen.

Det er en faglig komplisert utfordring å kartlegge og tolke en så sammensatt og lite definerbar dimensjon som organisasjonskultur på tvers av kommuner. Vi har i anstrengelsene for å få det til, anvendt et anerkjent og dokumentert kartleggingsverktøy for organisasjonskultur som vi så har tilpasset slik at fokus spesifikt dreier seg om *utviklingskultur*. Kartleggingsverktøyer er OCAI, se kapittel 3 om metode og avsnitt 6.1.3 nedenfor. I denne delen av rapporten gjengir vi resultatene fra den OCAI-baserte undersøkelsen.

6.1.1 Fire typer organisasjonskultur

OCAI består av et analyseverktøy som baserer seg på å identifisere studieobjekter etter fire konkurrerende verdisett som korresponderer med fire organisasjonskulturelle idealtyper. Alle organisasjoner anses å ha sin egen særegne miks av disse organisasjonskulturelle karaktertrekkene, og målet med undersøkelsen er å skape et bilde av hvilken organisasjonsprofil hvert enkelt studieobjekt har. Vi er i tråd med hovedanalysens overordnede forskningsperspektiv interessert i å finne ut om det lar seg identifisere noen *fellestrekk for kommunene*. Vi vil med andre ord lete etter fellestrekk som kan bidra til å forstå hvorfor noen (våre studieobjekter) har lykkes med sitt utviklingsarbeid. Hva er det ved utvik-

[10] Kapittelets kvantitative data med figurpresentasjon, skriver seg fra en analyse som Sintef Teknologi og samfunn har gjennomført for denne studien. Det er Morten Hatling og Andreas Søyland som har gjennomført arbeidet hos Sintef.

lingskulturen i disse kommunene som eventuelt gjør at de lykkes bedre i å skape et vellykket næringsliv eller generell befolkningsutvikling, enn tilsvarende kommuner andre steder?

6.1.2 Teoretisering

Organisasjonskultur brukes ofte som forklaringsfaktor på hvorfor relativt like organisasjoner oppnår ulik grad av suksess, selv om rammebetingelsene er ganske like. Kulturen i organisasjonen blir da faktoren som hevdes å skille organisasjoner, altså det som forklarer det som andre og ofte mer tellbare størrelser ikke kan forklare. Det eksisterer et utall definisjoner på kultur og det mest slående er trolig at de spriker i mange retninger. - Situasjonen blir ikke stort mer oversiktlig selv om man avgrenser det til å handle om *organisasjonskultur*. Vi har i dette kapitlet ingen ambisjoner om å gi noen autorisert definisjon eller uangripelig avgrensning av hvordan begrepet skal forstås. Vår ambisjon er mer pragmatisk ved at vi begrenser oss til å avklare hvordan vi i denne studien finner det mest hensiktsmessig å bruke begrepet.

Det er allmenn enighet om at kultur i sin alminnelighet, og organisasjonskultur i særdeleshet, formes i et samspill med kulturbæreren. Kulturbæreren er her kommunen og dens berøringspunkter er alliansepartnere, overordnede myndigheter, brukere/kunder, konkurrenter og alle andre som står i kontakt med organisasjonen. Vedvarende kontakter betyr mer enn sporadiske og flegmatiske kontakter. Det betyr at organisasjonens samspillsmønster over tid, både hvordan de faktisk håndterer det, og hvordan de vurderer at de *burde* håndtere det, spiller en sentral rolle for hvordan kulturen blir formet. Reelt og intendert samspill er derfor en viktig dimensjon i vår tilnærming til kartlegging av kommunenes utviklingskultur.

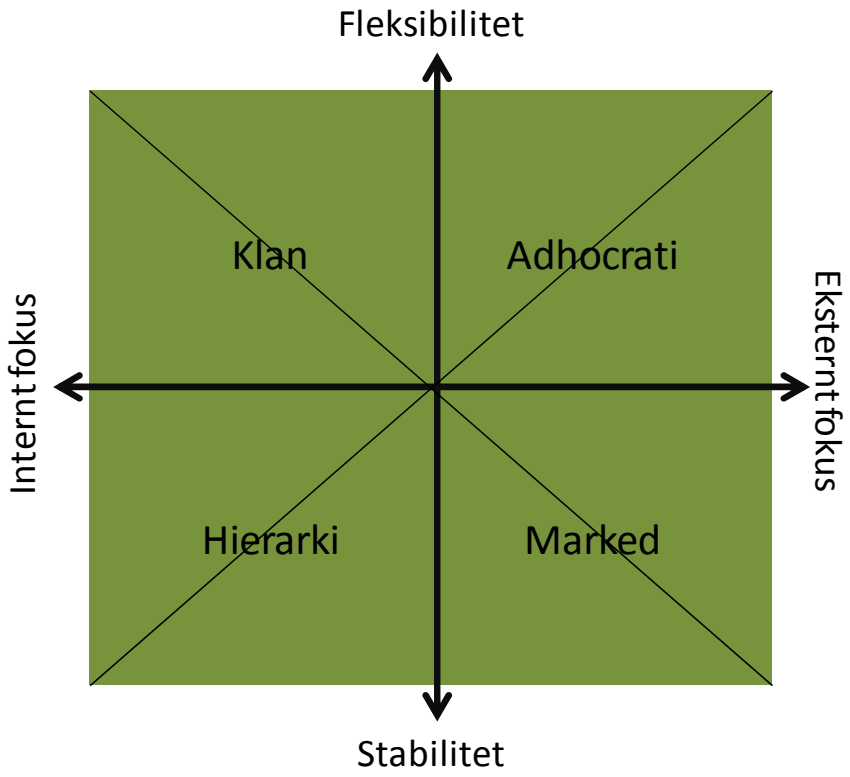
Organisasjonskulturen påvirkes av at kravene til tempo og effektivitet i arbeidsprosesser og kommunikasjon økes. Tradisjonelt har kommunesektoren blitt sett på som relativt skjermet, hvor de ansatte har hatt relativt stor grad av autonomi. Det har vært interne og eksterne forventninger som har lagt grunnlaget for en annerledes kultur enn i organisasjoner hvor omverdenens krav til rask respons og sterkere grad av kundeforventninger har vært toneangivende. Nettopp forholdet mellom autonomi og kontroll er en dimensjon som vi følger opp i vår kartlegging nedenfor.

6.1.3 Identifikasjon av organisasjonskultur

Det er ingen overdrivelse å påpeke at det er en komplisert oppgave å skulle måle ulike virksomheters organisasjonskultur. Utfordringen blir ikke mindre når vårt fokus her er relativt små distriktskommuners næringskultur. Et hovedmål for denne undersøkelsen er sammenlignbarhet. Gjennom å studere kulturelle kjennemerker i alle kommunene etter samme mal, skal vi kunne finne *fellestrekk* eller kulturelle bærere som deles av mange av disse kommunene. Vi har derfor valgt å kartlegge utviklingskulturen i kommunene ved hjelp av et kvantitativt verktøy som er utviklet av de amerikanske organisasjonsforskerne

Cameron og Quinn. Dette verktøyet - Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI) er et verktøy som identifiserer konkurrerende verdier innenfor rammen av de diagnostiserte organisasjonene. Verktøyet baserer seg på et stort antall studier av virksomheter fra et bredt spekter av næringer, det som gjerne kalles en metastudie. En gjennomgående problemstilling ved disse studiene har vært å finne dimensjoner ved organisasjonskulturen som fremmer eller hemmer effektivitet.

Med utgangspunkt i metastudien til Cameron og Quinn (2006), finner de at særlig to dimensjoner framstår som særlig viktige for definering av organisasjonskultur. Disse dimensjonene er indre vs. ytre fokus og stabilitet vs. fleksibilitet. Dette kan illustreres med førstnevnte dimensjoner som horisontal dimensjon og sistnevnte som vertikal dimensjon i et kvadrat, slik:



Figur 19: Illustrasjon av to dimensjoner kombinert i to akser med fire ytterpunkter, for identifikasjon av organisasjonskultur. Sintef etter Cameron og Quinn (2006)

6.1.4 Ytre fokus vs. indre fokus

Noen organisasjoner definerer seg selv gjennom å ha et hovedfokus på ytre elementer. De er mest opptatt av det som skjer utenfor sin egen organisasjon. Eksempler på dette kan være svært markedsorienterte organisasjoner eller virksomheter som er ekstremt opptatt av å tilpasse seg brukeres behov og forventninger.

Andre organisasjoner definerer seg selv først og fremst ved å ha sitt hovedfokus på organisasjonens indre liv. De er mest opptatt av interne strukturer, intern integrasjon, prosesser og å markere meget sterkt grensene mot omverden og egen tilhørighet. Eksempel på dette er organisasjoner hvor man er mest opptatt av at "slik gjør vi det her" og det som er best for interne prosesser, som for eksempel det indre arbeidsmiljøet. [11]

6.1.5 Fleksibilitet vs. stabilitet

Noen organisasjoner definerer seg selv ved å være sterkt opptatt av fleksibilitet. De er med andre ord mye mer opptatt av endring og nye løsninger, enn å beholde hva de har. Eksempler på dette kan være organisasjoner som uavlatelig er opptatt av å utvikle nye produkter og prosesser. De framhever ofte kreativitet/innovasjon som en bærende kraft i organisasjonen.

Andre organisasjoner definerer seg selv ved å ha sitt hovedfokus på stabilitet. De vil være mest opptatt av struktur og forutsigbarhet. Slike organisasjoner vil være mest opptatt av rutiner, se sin egen organisasjon som relativt uforanderlig/upåvirkelig i et langsiktig perspektiv, og de kjennetegnes ofte av å ville bygge opp – eller helst vedlikeholde – et velfungerende forutsigbart regelstyre, med andre ord et byråkrati.

Disse to dimensjonene gir som vi ser i figuren (figur 19), fire hovedtyper organisasjonskultur.

6.1.6 Fire organisasjonskulturelle idealtyper

Klan-kultur skapes av å kombinere indre fokus og fleksibilitet. Det handler framfor alt om "å gjøre ting sammen". Dette er vennlige plasser å arbeide der det å gi mye av seg selv er en viktig verdi – arbeidsplassen blir en slags *utvidet familie*. Stikkord for ledelse her er mentor, fasilitator og team-bygger. Organisasjonen holdes først og fremst sammen av kulturelle verdier som lojalitet og personlig engasjement. Effektivitet oppnås i slike organisasjoner gjennom utvikling av enkeltmennesker og et sterkt fokus på egenmedvirkning. Suksess måles i forhold til arbeidsmoral og omsorg for mennesker i organisasjonen. I denne kulturmodellen finner man teamarbeid, deling, deltakelse og åpen kommunikasjon som vesentlige kjennetegn. Klankulturen kjennetegnes altså hovedsakelig med at den har fokus på *interne forhold* i organisasjonen og stor grad av *fleksibilitet*.

Adhocrati er en kultur som kombinerer ytre fokus og fleksibilitet. Det handler framfor alt om å "få gjort ting først". Kulturen skaper ofte en innovativ og kreativ arbeidsplass. De ansatte må tørre å stikke seg fram og ta risiko, prøver ut nye ting. Stikkord for ledelse er entreprenør, tilrettelegging for nyskaping og visjoner. Effektivitet oppnås gjennom

[11] Det er viktig å understreke at det vi her omtaler er s.k. idealmodeller. Det vil si at det er modeller som er definert/beskrevet som ytterpunkter i en teoretisk modellert figur. Selv om vi eksemplifiserer idealtypene i teksten, finnes det neppe særlig mange – om noen – organisasjoner som er ensidig plassert i figurens ytterpunkter.

evne til innovasjon og fokus på endring i bevegelse. Limet i organisasjonen, når det fungerer, er gleden/forpliktelsen som de ansatte har i arbeidet med å finne nye kreative løsninger, skape nye standarder og eksperimentere for å skape noe nytt. Langsiktig vil man legge vekt på vekst og å skaffe seg nye ressurser. Organisasjonen tilstreber individuelle initiativer og personlig frihet/autonomi. Kulturen kjennetegnes med andre ord først og fremst med at den skal være *rask*, *fleksibel* og ta hensyn til *eksterne forhold*.

Hierarki kulturen kombinerer indre fokus og stabilitet. Her handler det først og fremst om "å gjøre ting riktig". Dette er en formalisert og strukturert væremåte der prosedyrer styrer hva man skal gjøre, når, og hvordan det skal gjøres. Hierarkiske kulturer kjennetegnes også med vekt på stabilitet og forutsigbarhet. Det er fokus på interne forhold i organisasjonen. Formelle kommunikasjonslinjer er ofte sentrale informasjonskanaler for hierarkisk struktur, men også her må den uformelle kommunikasjonen, eller småpratet, finne sin plass – det finnes ingen sosiale kulturer uten. Stikkord for ledelse her er koordinering, formell organisering, effektivitetsmål og -måling. Formelle rutiner og normer er det limet som holder denne organisasjonen samlet. Når det gjelder langsiktighet vektlegger man her stabilitet og effektiv, uproblematisk produksjon. Suksess måles ut fra pålitelig levering, god tidsplanlegging og god utnyttelse av tilgjengelige ressurser og lav kostnad. Viktige verdier er sikkerhet, planoppfyllelse og forutsigbarhet.

Markedet er en kultur som kombinerer ytre fokus og stabilitet. Det handler først og fremst om "å gjøre tingene fort". Dette er en resultatorientert organisasjon der det viktigste er å få jobben riktig og raskt gjort. De ansatte er gjerne konkurransebevisste og målorientert. Lederne er tøffe og krevende med vektlegging på resultater. Limet som holder organisasjonen sammen er vektleggingen av konkurranse, å skape en vinnerkultur. Omdømme og suksess i omgivelsene er noe som alle ansatte gjerne er opptatt av. Det langsiktige fokuset er oppnåelse av målbare mål (i næringslivet handler det ofte om benchmarking; markedsandeler, priskonkurranse, kvalitetsrangeringer, etc.). Markedskulturen kjennetegnes med andre ord først og fremst av stabilitet og posisjon i forhold til eksterne forhold. Markedsbegrepet er en metafor, vi kan finne organisasjoner som vektlegger leveringspålitelighet og tempo både utenfor og innenfor kommersielle markeder.

6.1.7 Dominerende, men ikke ensidige kulturkjennetegn

Empirisk forskning innenfor dette fagparadigme viser at de fleste organisasjoner utvikler en dominerende kulturell stil, men med tydelige innslag fra de andre kulturelle hovedtypene. Det ligger også i modellens karakter at *de kulturelle hovedtypene konkurrerer med hverandre*. Dette betyr for eksempel at en organisasjon ikke samtidig kan være både utpreget fleksibel og stabil – organisasjoner kan heller ikke ha et sterkt indre og et ytre fokus samtidig. Bevisst eller ubevisst vil organisasjoner ta beslutninger og utvikle et handlingsmønster som beveger den i retning av en organisasjonskultur som domineres av én av hovedtypene. *Det er ikke slik at en organisasjonstype er den rette!* Organisasjoner som lykkes innenfor sine formål og ambisjoner, gjør det, delvis fordi de lykkes i å utvikle en organisasjonskultur som er funksjonell i forhold til de omgivelsene og premissene som råder for den gitte organisasjonen.

Det er et poeng for Cameron og Quinn at de organisasjoner som er tilpasningsdyktige i den forstand at de kan håndtere de indre brytningene eller konkurransen som finnes mellom de ulike verdiene i det organisasjonskulturelle spenningsfeltet, er de som over tid er mest robuste. Det at de kulturelle dimensjonene konkurrerer med hverandre, gir også perspektiver for hvordan man kan jobbe med eventuelt å endre organisasjonskulturen. Om ønsket for eksempel er å ville utvikle mindre preg av hierarkikultur, kan man gjøre det ved å forsøke å øke elementer fra klan- og/eller adhockrati-kulturen. I følge teorien vil hierarkikulturen da gradvis måtte slippe mer og mer av seg selv etter hvert som den konkurrerende kulturen vinner mer og mer plass.

6.2 Kulturanalysens resultater

Hensikten med den kulturundersøkelsen vi referer her er som ovenfor nevnt å se om det var mulig å finne *felles kjennetegn ved utviklingskulturen i alle de 15 kommunene som deltok i undersøkelsen.* De femten kommunene er kommuner som er relativt forskjellige på mange måter, i næringsgrunnlag, i størrelse og ikke minst i regional beliggenhet i landet.

Kommunesektoren har i mange år rapport nøkkeltall fra sin virksomhet inn i KOSTRA og andre standardiserte rapporteringssystemer, de er derfor vant med å bli sammenliknet, selv om de på veldig mange områder er svært forskjellige. Det er en forutsetning også for vår studie, at det faktisk er mulig å sammenlikne utviklingskultur, trass i at premissene for det lokale utviklingsarbeidet er veldig forskjellig.

Hensikten med først å be alle respondentene om å vurdere nå-situasjonen i sin kommune, var å få en opplevd status, en tilbakemelding fra sentrale informanter om hva som sannsynligvis kjennetegner utviklingskulturen i hver kommune i dag. Cameron og Quinn hevder at det i alle organisasjoner er en dominerende kultur, og at jo høyere denne scorer, desto mer dominerende er denne kulturen (Cameron & Quinn, 2006). I hvilken grad organisasjonen trenger en homogen, enhetlig kultur, eller en balansert miks av kulturelle kjennetegn, avhenger av hvilken situasjon og i hvilke omgivelser organisasjonen/kommunen befinner seg i. Hvis omgivelsene er komplekse og omskiftelige – som vel ikke er en helt inadekvat beskrivelse av de fleste norske kommuners situasjon – er det bedre å ha en miks av ulike kulturelle strenger å spille på, enn om man har en ensidig kulturell tradisjon som både vil vanskeliggjøre improvisasjoner overfor omgivelsenes skiftende krav og forventninger. En ensidig organisasjonskultur vil dessuten være vanskeligere å endre, om det skulle være opportunt.

En balansert kultur med innslag fra flere kulturfelter fra figuren, trenger med andre ord ikke å være en "utydelig" kultur. Vårt fokusintervju i Seljord, som et eksempel, etterlot et temmelig tydelig bilde av at den miksen som vi opplever at kommunen har valgt seg og er temmelig bevisst om: "*Eit samfunn som er av vår størrelse kan korkje vere det eine eller det andre – vi må vere både óg*", sa en av deltakerne der, med henvisning til behovet for at kommunen av og til agerer dynamisk og aktivt, og at den andre tider fokuserer mer på kontroll og planmessighet.

Uansett organisasjonskulturelle kjennetegn, minner vi likevel om at det er en dimensjon som kjennetegner organisasjoner med suksess, at den er preget av en distinkt og gjenkjennelig organisasjonskultur. Det gir grobunn for en kollektiv energi og et fellesskap som kan mobiliseres, selv om denne gjenkjennelige organisasjonskulturen altså kan ha flere "personlighetstrekk".

6.2.1 Klan-kulturen dominerer

Den dominerende kulturen i 8 av kommunene er klan. Som vi så tidligere, definerer vi en klankultur som en arbeidsplass som har kjennetegn omtrent som en slags utvidet familie (Cameron og Quinn 2006). Klankulturen kjennetegnes med at den har fokus på interne forhold i organisasjonen, men med stor grad av fleksibilitet. Ledelsens rolle er basert på rådgivning, veiledning og mentorfunksjon. Det er en vektlegging av at de menneskelige ressursene er viktige i klankulturen. Dette betyr at klankultur normalt har høyt fokus på de ansattes behov og tilfredshet. Ut i fra definisjonen av klankultur handler det i kommuner som preges av dette kulturfeltet mye om å skape samhold og etablere gode team for at virksomheten skal kunne lykkes. For en klankultur er ikke det økonomiske resultatet sjeldent det eneste målet for virksomhetens suksess. Snarere er det et fokus på at menneskene innad i organisasjonen er viktige for å skape de ønskede og fastsatte resultatene. Det forhindrer ikke uenighet og tidvis sterke meningsutvekslinger. I flere av fokusgruppeintervjuene ble det lagt vekt på denne spenningen. "Vi krangler innad, men står sammen utad" var en holdning som ble eksplisitt uttrykt i tre av kommunene og som vi følte implisitt til stede i flere av de øvrige.

I de kommunene som vi identifiserte å ha en klankultur som dominerende – finner vi ikke denne "overvektig" eller sterkt dominerende. Det er likevel viktig for disse at det skapes en god kontakt og et godt samhold blant alle som jobber med utviklingsarbeid. Det er videre viktig at de legger vekt på medvirkning og samarbeid på tvers i organisasjonen. Utviklingsmiljøene i små distriktskommuner består av få folk som ofte har annet travelt og presserende arbeid ved siden av sine utviklingsoppgaver. Det er derfor trolig viktig at de stimuleres til å samarbeide godt i et utviklende arbeidsmiljø. Teamarbeid på tvers av daglige rutiner og praksisfellesskap gjør at kommunene kan utnytte sine erfaringer og sin kunnskap på en hensiktsmessig måte. Dette gir etter vår analyse av modellen, trolig god fleksibilitet og kapasitetsutnyttelse for kommunen som organisasjon med begrensede ressurser. I møtet med kunder og kontakter utenfor organisasjonen er det viktig – men vanskelig for små kommuner – å ha bredde i perspektiver og erfaringstilfang, noe som vil være en fordel fordi variasjonen i forespørslene er stor. En dominerende klankultur er trolig et godt signal om at de aktuelle kommunene har lyktes med dette, i det lokale kulturelle feltet.

Selv om klan-kulturen er den dominerende, er vekten over til de andre kulturelle feltene i figuren, relativt stor. *Resultatene fra undersøkelsene av kommunene tyder på at den reelle utviklingskulturen i de distriktskommunene som lykkes med sin utvikling, er en miks av alle de fire kulturene – og at miksen i de fleste tilfellene er balansert.* Dette gir kommunene en styrke i forhold til tilpasningsevne og fleksibilitet, noe som jo nettopp er ka-

rakteristisk for nyskaping og næringsutvikling.

6.2.2 Med synlige innslag av adhocrati

Adhocrati er det kulturfeltet som for de aller fleste av disse kommunene scorer nest høyest, ofte bare så vidt under klankulturen. For tre av kommunene scorer adhocrati-kulturen høyest. Der er det klankulturen som scorer nest høyest, så det er disse to kulturelle feltene som framstår som mest karakteristiske "hjemmebaner" for våre utvalgte suksesskommuner. Adhocrati-kultur så vi ovenfor var kjennetegnet av arbeidsplasser og arbeidsprosesser som er innovative og kreative. Det er en entreprenøriell organisasjon med ansatte som har et sterkt fellesskap i en felles interesse for innovasjon og eksperimentering. Kulturen kjennetegnes med at den er fleksibel og opptatt av eksterne forhold. Suksess handler om å skape unike produkt eller tjenester og å være ledende i det en holder på med. Individuell frihet og ansatte som berømmes for å ta initiativ er kjennetegn ved adhocrati-kulturen. Begrepet "frihet under ansvar" hører typisk hjemme her. Lederne er gjerne selv innovative og åpne for å ta risiko.

Næringsutvikling handler i stor grad om å tørre, ville og evne til å tenke nytt. Det handler ofte om å ta vare på de muligheter som byr seg og å skape muligheter der det fra før ikke fantes noen, eller endog kriser. Det krever at organisasjonen ofte gir frihet til å feile og en kultur som har spillerom for individuell utfoldelse og ansvar. Tillit er et stikkord for slik kultur. Nettopp tillitt gir ifølge Jacobsen og Thorsvik (2008) grunnlaget for økt handlefrihet og fleksible organisasjoner. Om de ansatte skal tørre å tenke innovativt, eller kombinere innovativt med kompetansemiljøer utenfor organisasjonen, er det viktig at ledelsen selv tar initiativ til dette. En kommune er avhengig av å skape indre motivasjon og trygghet for å oppnå gode innovasjonsprosesser. Tillit mellom ledelsen og de ansatte er trolig svært avgjørende om slike prosesser skal skje og denne kulturen skal kunne utfolde seg.

"*Når vi får sjansen, så griper vi den*", sa de i Vikna under fokusgruppeintervjuet. Historien om etablering av telekom-virksomheten i kommunen viser at de i alle fall der hadde rett.

Adhocrati er et kulturfelt som har et tydelig eksternt fokus, noe som i fokusintervjuene ble framhevet som viktig for at kommunen skal kunne være en slik samarbeidspartner som næringslivet ønsker seg og trenger. Dette er en krevende rolle for mange kommuner å fylle. "Det er utfordrende for en kommune å utvikle seg like fort som det et utviklingsorientert næringsliv som vårt, gjør", sa rådmannen på Frøya i fokusgruppesamtalen. "Men vi er blitt veldig gode på skippertak", la han til og bekreftet dermed hovedessensen i adhocratiets vesen.

Det ble fra flere kommunerepresentanter også i andre kommuner gitt uttrykk for at kreativitet og innovasjonsarbeid ble sett på som viktige egenskaper for å skape nye og mer effektive måter å jobbe på. Kommunene møter over alt et næringsliv i endring, med et påfølgende umettelig krav om tempo både til seg selv og andre. Det følger av dette at kommunene også møter forventninger om rask saksbehandling og kjappe beslutninger.

Private aktører ønsker hurtige svar på ofte krevende henvendelser, og kommunen blir samtidig konfrontert fra andre offentlige myndigheter, som krever at kommunen ivaretar formelle krav og retningslinjer og at de til enhver tid er à jour i forhold til gjeldende plankrav, rikspolitiske retningslinjer, høringer og en rekke andre bestemmelser.

Der hvor kommunene før kunne ta seg tid og vurdere konsekvensene av en sak langs de dimensjoner en mente var nødvendige, er det i dag en forventning om at kommunens saksbehandling i alle fall ikke forsinker nyskapingsarbeid. Flere steder er dette "grodd inn i " kommunens selvoppfatning. I noen få tilfeller ser vi faktisk spor av en kommunal kultur hvor det er kommunen som driver tempoet opp og drar aktører fra andre sektorer etter seg. Både adhocrati og klan er kulturer som vektlegger fleksibilitet og skjønn framfor styring gjennom instruksjon og kontroll. *Vår analyse viser at dette kjennetegner utviklingskulturen i majoriteten av de kommunene som er med i undersøkelsen.*

6.2.3 Unntakene fra regelen

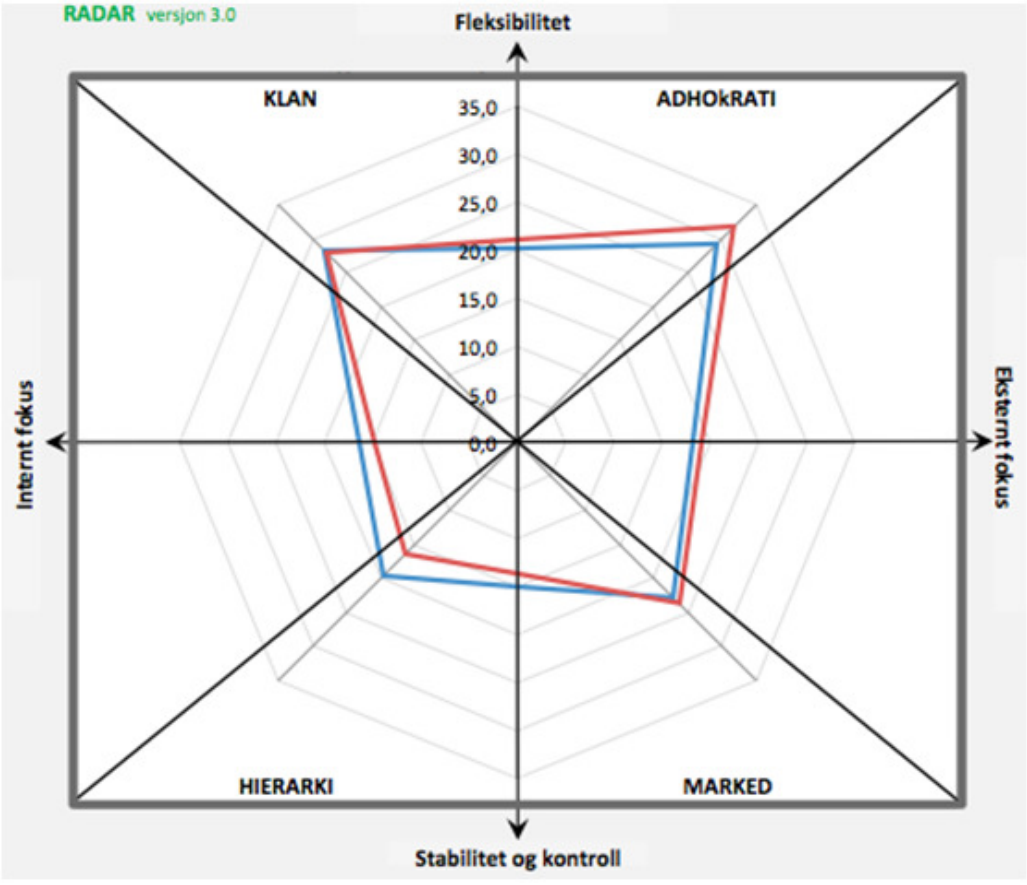
For et lite mindretall av kommunene i analysen er hierarki den kulturen som scoret høyest, rett nok så vidt sterkere enn klan. Hierarkiske kulturer kjennetegnes med å være stabile og ha fokus på interne forhold for organisasjonen. I hierarkiske kulturer er arbeidsprosessene formalisert, strukturert og de styres av prosedyrer. Formelle kommunikasjonslinjer er ofte sentrale informasjonskanaler i hierarkisk pregede kulturer. I en analyse av kommunal sektor kunne det kanskje være naturlig å forvente å finne enda sterkere innslag av hierarki. I offentlig sektor generelt er det tradisjonelt et sterkt fokus på formelle rutiner, tydelige organisasjonsstrukturer og klare kommandolinjer. Det er lang tradisjon med å gå tjenestevei og formelle kommunikasjonsveier er ofte de eneste som blir anerkjent i saksbehandlingsprosedyrer. Kulturen er på mange måter en fornuftig kultur for kommuner fordi offentlighetens forventninger til offentlig saksbehandling ofte er veldig knyttet til begreper om likeverd, likebehandling og forutsigbarhet. Samtidig er hverdagen full av beretninger om et stivbent og ineffektivt offentlig byråkrati som ikke evner å vise den nødvendige fleksibilitet og handlingsevne som samtiden også krever. Det er derfor interessant å se at det i nesten samtlige av de undersøkte kommunene finnes uttrykte ønsker om en framtid med mindre hierarki. Det er det tydeligste endringsbehovet og ønsket som kommer til uttrykk. Dette gjelder enten de fra før av har en klan- eller adhocratikultur som dominerende kulturfelt.

Vi eksemplifiserer analysen ovenfor med noen diagrammer som viser det kulturelle feltet til noen av kommunene. Vi understreker at det er *fellestrekkene* av kommunene som i denne omgangen interesserer oss – og som er kommentert ovenfor. Figurene kan likevel tjene som illustrasjoner på den miksen av kulturelle kjennetegn som tross alt preger utvalget, men hvor klankulturen og adhocratiet altså har en stor svarovervekt.

6.2.4 Eksempler fra Hitra og Frøya

Når vi ser analysen i lys av resultatene fra Hitra, ser vi et eksempel på en utviklingskultur der adhocrati er svakt dominerende. Det er fordi respondentene har svart slik at det etterlater et inntrykk av en dynamisk, entreprenørisk og kreativ organisasjon å jobbe i. Kommunen har imidlertid et sterkt innslag av klan-kultur. Nesten like sterkt score gir svarene fra Hitra i retning av markedskultur. Minst innslag etterlater svarene av hierarki, men også dette kulturfeltet er representert.

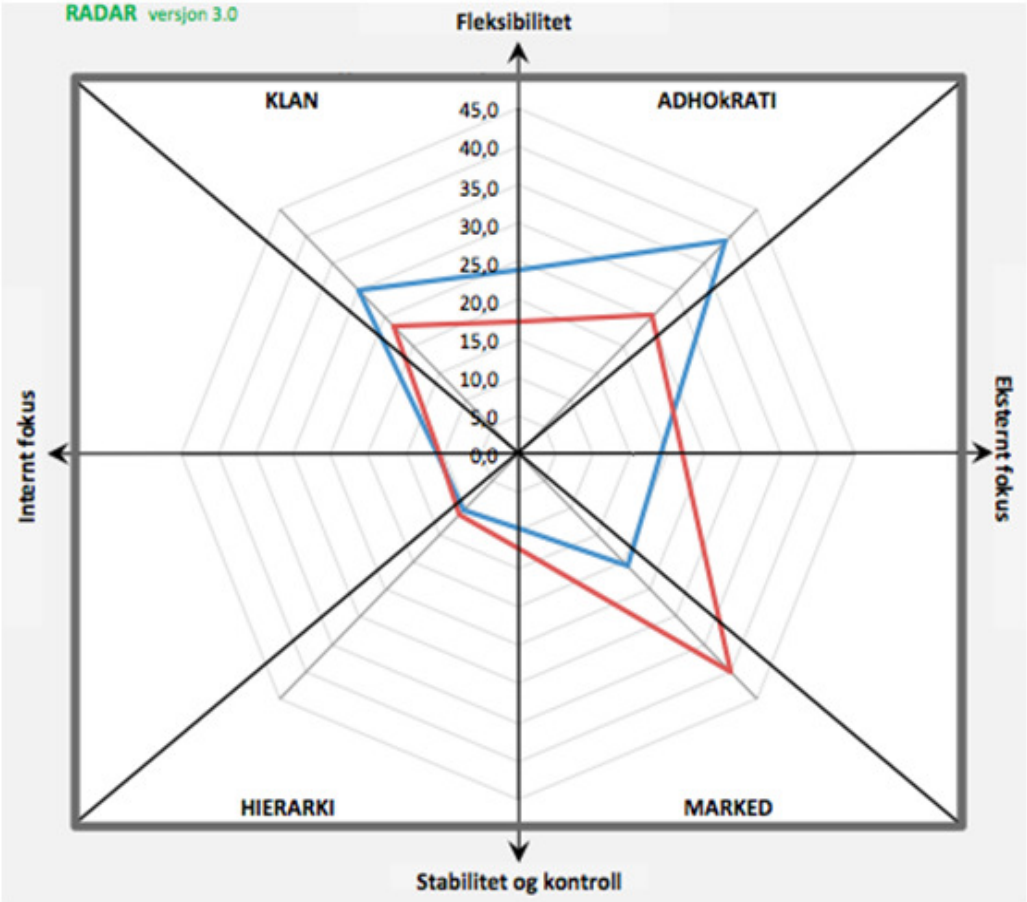
Det viktigste er likevel trolig at Hitra, som vi ser, ikke har noen dominant kultur. Det mest iøynefallende er deres *miks* av kulturelle kjennetegn, noe de deler med de fleste av de andre kommunene. En slik miks gir kommunene sannsynligvis en robusthet i forhold til å møte *ulike former for forventninger* og påtrykk både fra eksterne og interne krefter. Utfordringen er sannsynligvis at kommunen også arbeider aktivt med å gjøre alle til lags, noe som på sikt *kan* redusere deres evner til å bevege seg mer målrettet og raskt i én definert retning.



Figur 20: Eksempel på resultater av kulturelle kjennetegn. Hitra. Dagens status er blå figur, framtidig ønske er rød figur.

Når vi ser på det kommunens egne respondenter opplevde som et behov for framtidig endring, går det i retning av enda mindre hierarki og mer adhocrati og marked. Slik sett virker det som om kommunen allerede er i bevegelse mot den retningen som de selv synes de skal bevege seg ytterligere i.

Hvis vi ser på en annen kommune med en litt annen score, kan vi se nærmere på en kommune – Frøya - som i forhold til forrige kommune, Hitra, geografisk og næringsmessig er nesten lik, men som likevel utmerker seg med et temmelig avvikende bilde. Frøya avviker ikke bare fra Hitra, sine naboer i vest, men de avviker fra hele det dominerende bilde i fra hele utvalget, hvor miksen av alle kulturfeltene er temmelig ballansert. Frøya avviker fra dette bildet med en temmelig overvektig profil i én retning – i deres tilfelle mot adhocrati. De avviker også fra det vanligste bildet ved at det er et relativt tydelig avvik mellom hvordan de identifiserer seg selv *i dag*, og hvordan de ønsker å identifisere seg *i framtiden* – i deres tilfelle med mer markedskultur.



Figur 21: Eksempel på resultater av kulturelle kjennetegn. Frøya. Dagens status er blå figur, framtidig ønske er rød figur.

Frøya skiller seg altså ut, som vi ser, med en noe annen kulturell miks enn det vi har kommentert som vanligst for de fleste andre kommunene. Deres profil har en tydelig overvekt mot den høyre delen av figuren, dvs. mot et eksternt fokus. Respondentene markerer også et tydeligere endringsbehov eller -ønske, enn hva som er typisk for de andre kommunene. De tar til orde for en klar vridning fra dagens adhocrati over mot mer marked, altså med et fremdeles tydelig tyngdepunkt til høyre i figuren. Det er så langt vi kan kommentere enkeltresultater i denne rapporten.

7. Sårbarhet

Suksessrike distriktskommuner er små. Er de dermed også sårbare? Er det kort vei mellom Capitol og Den tarpeiske klippe? Meløy kommunes vei fra suksesskommune til omstillingskommune etter arbeidsplassnedleggelse i ett industriforetak, kan tyde på det. I dette kapittelet går vi gjennom hva sårbarhet er, og om det er noe som preger analysens suksessfulle casekommuner.

7.1 Fra suksess til omstilling

Omtrent samtidig med at vi i dette prosjektet valgte ut 15 suksesskommuner, som redegjort for i kapittel 4, ble nyheten kjent om at REC vurderte å legge ned et betydelig antall arbeidsplasser i Meløy (nå vedtatt). Med ett skiftet Meløy status fra suksesskommune til omstillingskommune. Dette illustrerte på en tydelig måte at en kommune kan være svært sårbar, selv om den har sterk vekst i en periode.

På den bakgrunnen ble det besluttet at prosjektet om suksessrike distriktskommuner skulle utvides til også å inkludere en analyse om kommuners sårbarhet.

Også sårbarhet kan være så mangt, på samme måte som suksess, kultur og en rekke andre begreper som ofte preger dagligtalen, men som samtidig er sentrale begreper i vår studie. I denne analysen er sårbarhet knyttet til næringsutvikling og vekst. Vi behandler derfor næringsmessig sårbarhet, i betydningen av *et samfunns risiko for å få en sterk nedgang i sysselsettingen.*

Vi har behandlet dette temaet med en relativt omfattende analyse som favner alle norske kommuner i egen del-rapport til denne analysen. Se Vareide (2012) (foreløpig upublisert).

I dette kapittelet vil vi temmelig kort, referere denne del-analysens resultater for de femten suksesskommunene som omfattes av denne studien. Det spørsmålet vi her søker etter svar på er altså: *om man samtidig kan være sårbar og suksessfull?*

Det er gjort en rekke analyser av tilstanden til norske kommuner med hensyn til arbeidsplassutvikling, næringsstruktur og demografi. Mange av disse har som formål å identifisere kommuner med *problemer* og de fokuserer derfor i sitt caseutvalg mer på kommuner som er «såret», mer enn på de som er sårbare. Formålet med vår analyse har vært å identifisere kommuner som er suksessrike – men som muligvis er dette *forut for en nedgang*. Og det er nettopp spørsmålet om det er slik at denne rapportens suksessrike casekommuner, står i fare for å bli sårede, som har opptatt oss. I denne sammenhengen er det særlig den næringsmessige sårbarheten som har stått i fokus!

7.2 Sentrale indikatorer

Vi har gjennomført en analyse som definerer indikatorer som kan anvendes på alle norske kommuner, ikke bare våre 15. Dette er det gjort grundig rede for i egen rapport - TF-notat nr. 16/2012 (Vareide 2012). I nedenstående tekst, gjør vi rede for disse analysenes relevans for denne studiens casekommuner, med en gjennomgang av de sentrale "sårbarhetsindikatorene".

7.2.1 Hjørnesteinsfaktoren

Steder som er avhengige av en stor bedrift [12] er mer sårbare enn steder hvor næringslivet består av mange små bedrifter. Den relative størrelsen til den største bedriften kan dermed brukes som en indikator for sårbarhet. Vi vil kalle dette for *hjørnesteinsfaktoren*.

Hjørnesteinsfaktoren varierer ganske mye, fra Træna, hvor den største bedriften står for knapt 30 prosent av samlet sysselsetting i kommunen, til Nesodden som er den kommunen med lavest faktor, hvor den største bedriften i kommunen bare står for 0,65 prosent av sysselsettingen. Kommuner med lavest hjørnesteinsfaktor er stort sett bostedskommuner med stor netto utpendling.

En høy hjørnesteinsfaktor innebærer at et sted er mer sårbart. Dersom den største bedriften legger ned, vil det få store konsekvenser for et sted med høy hjørnesteinsfaktor. På Træna vil mer enn en fjerdedel av de sysselsatte miste arbeidet. På Nesodden vil bare 0,65 prosent bli berørt. På den annen side vil slike hjørnesteinsbedrifter kunne fungere som "lokomotiver", og da kan det være positivt med store bedrifter. Store bedrifter har ofte høyere lønnsnivå og høyere utdanningsnivå, og er mer attraktive arbeidsplasser. Det kan dermed være både positive og negative forhold knyttet til å ha en høy hjørnesteinsfaktor.

Tre kommuner har hatt høy hjørnesteinsfaktor i de ti siste årene: Træna, Sandøy og Frøya. Flå, Hemsedal, Vikna og Hitra har økt sin hjørnesteinsfaktor i perioden. Austevoll er den eneste kommune med sterk nedgang i hjørnesteinsfaktoren fra å være den kommunen med tredje størst hjørnesteinsfaktor i 2006, til nr. 111 av norske kommuner i 2010.

[12] Datagrunnlaget for denne analysen er hentet fra Statistisk Sentralbyrås Bedrifts- og Foretaksregister (BoF). I dette registeret er foretak delt opp i ulike bedrifter, dersom foretaket har virksomhet i flere kommuner eller i flere bransjer. For eksempel er Norsk Hydro et foretak med kontoradresse i Oslo. På foretaksnivå vil all virksomhet bli registrert i Oslo. Norsk Hydro har imidlertid mange bedrifter på ulike steder i Norge. I BoF er antall ansatte i hver enkelt av disse bedriftene registrert. Dermed vil f eks Norsk Hydros virksomhet i Årdal og Sunndal bli registrert i "riktig" kommune, nemlig der arbeidsvirksomheten faktisk foregår.

Tabell 9: De femten suksesskommunenes rangering blant alle kommunene i Norge (430) etter den største bedriftens andel av kommunens samlede sysselsetting – utvikling 2000 til 2010.

Kommuner	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Træna	20	9	9	9	19	9	5	10	17	7	1
Sandøy	28	22	20	19	13	16	21	15	14	10	11
Frøya	5	5	7	7	24	46	39	28	26	17	22
Hemsedal	247	203	181	177	152	139	251	109	76	89	25
Meløy	37	43	48	51	119	114	126	132	150	59	37
Flå	171	257	180	180	167	156	97	75	70	55	49
Sirdal	50	48	47	54	46	48	60	64	57	56	52
Hitra	124	146	94	94	108	97	79	96	87	94	73
Vikna	182	225	185	189	168	134	175	172	126	117	78
Austevoll	18	35	22	22	5	3	3	7	172	136	111
Evje og Hornnes	332	353	370	371	156	157	156	162	170	166	170
Lyngdal	111	120	159	159	158	140	108	119	120	151	173
Bykle	128	152	184	192	171	185	171	240	219	255	178
Seljord	162	178	169	168	140	153	174	163	174	174	251
Gol	153	184	158	158	151	173	189	210	185	196	292

7.2.2 Bransjespesialisering

Den andre indikatoren for sårbarhet har vi kalt bransjespesialisering. Vi er ute etter et mål på ensidighet i næringslivet som skal komplettere hjørnesteinsfaktoren. Steder kan ha et spesialisert næringsliv på den måten at en stor del av næringslivet er innenfor en bestemt bransje, uten at hjørnesteinsfaktoren av den grunn trenger å være spesielt høy. Det vil kunne influere på deres sårbarhet. Vi har i egen rapport vist at det åpenbart er en sterk sammenheng, i nasjonale tall, mellom hjørnesteinsfaktoren og bransjespesialisering.

Dette gjelder også de femten casekommunene. Blant casekommunene har Træna, Sandøy, Frøya, Meløy, Hitra og Vikna både høy hjørnesteinsfaktor og samtidig høy bransjespesialisering, mens Bykle og Evje og Hornes verken har høy hjørnesteinsfaktor eller bransjespesialisering. Gol, Seljord, Lyngdal og Austevoll har høy bransjespesialisering uten å ha høy hjørnesteinsfaktor. Gol, Seljord og Lyngdal er kommuner der handel er den største bransjen, mens i Austevoll er det havbruk og fiske som er største bransje. Det er typisk for disse bransjene at virksomheten er spredt på mange bedrifter, også i kommuner hvor konsentrasjonen er høy. Hemsedal, Flå og Sirdal har høy hjørnesteinsfaktor uten å ha spesielt høy bransjespesialisering.

Tabell10: Kommunenes rangering blant kommunene i Norge (430) for bransjespesialisering. 1= kommunen med høyest spesialisering, lavest tall angir høyest bransjespesialisering

Kommuner	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Træna	8	14	12	16	14	25	16	20	15	6	3
Sandøy	78	75	67	59	50	43	48	48	27	22	24
Meløy	131	86	72	50	72	63	62	69	44	33	28
Hitra	192	189	226	84	57	72	70	37	53	51	32
Austevoll	63	64	46	46	40	64	37	42	43	32	43
Frøya	6	3	4	5	27	27	31	47	34	30	47
Vikna	133	116	140	146	146	98	109	101	103	86	61
Gol	73	66	87	98	76	75	103	89	67	64	64
Seljord	169	158	165	129	116	108	106	146	82	72	70
Lyngdal	150	153	131	128	105	82	69	62	76	82	72
Evje og Hornnes	275	240	200	212	180	185	204	208	118	113	121
Flå	292	318	354	392	366	367	316	277	199	158	132
Sirdal	154	157	130	158	155	107	107	80	146	138	135
Hemsedal	159	154	137	144	120	89	159	198	198	243	201
Bykle	67	84	49	36	65	74	105	127	309	244	304

12 av de 15 casekommunene har fått økt bransjespesialisering i perioden 2010 - 2010. Vi kan, ut fra disse analysene, naturligvis ikke hevde at bransjespesialiseringen er en årsak til suksess. Men det er påfallende at så mange som 12 av 15, har hatt delvis sterk økning i sin næringsspesialisering. Vi kan i alle fall slå fast at økt bransjespesialisering blant suksesskommunene har vært en trend. Bare Bykle og Hemsedal, har redusert sin næringsspesialisering fra 2010, Gol har i hovedsak stått på stedet hvil – de andre er blitt mer spesialisert.

Selv om vi ser at bransjestrukturen varierer noe – blir skarpere i vårt utvalg, over tid – finner vi ut av nasjonale beregninger at det er ganske stor stabilitet over tid i kommuner med spesialisert næringsliv. Det er naturlig at stabiliteten i bransjespesialisering er høyere enn for hjørnesteinsfaktoren. Et steds bransjestruktur er et fundamentalt trekk som forandres gradvis, mens en enkelt bedrift kan ha dramatiske endringer på kort tid. Et sted vil også ha en spesialisert kompetanse knyttet til bransjer hvor de er sterke. Det vil derfor ofte kunne oppstå nyetableringer i samme bransje som den hvor hjørnesteinsbedriften hørte til, dersom den går over ende. Etter kjente nedleggelser av hjørnesteinsbedrifter som Jernverket i Mo i Rana og Kongsberg Våpenfabrikk oppsto det ny industri i kjølvannet av nedleggelsene, basert på kompetansen fra hjørnesteinsbedriftene. Det kan derfor se ut som om det er mindre sårbart å ha høy bransjekonsentrasjon, enn høy hjørnesteinsverdi.

7.2.3 Arbeidsmarkedsintegrasjon

Arbeidsmarkedsintegrasjon er den tredje indikatoren i vår sårbarhetsindeks. Arbeidsmarkedsintegrasjonen har stor betydning for konsekvensen av plutselige endringer i sysselsettingen i kommunens næringsliv.

Arbeidsmarkedet i en kommune kan være mer eller mindre integrert i arbeidsmarkedet utenfor kommunen. Kommuner med en høy andel pendlere til andre kommuner har høy arbeidsmarkeds-integrasjon, mens kommuner med lite pendling har lav arbeidsmarkeds-integrasjon. Vi kan måle arbeidsmarkedsintegrasjon som andel av de sysselsatte som pendler ut, pluss den andelen av arbeidsplassene på stedet som innehas av personer som pendler inn.

Årsaken til at vi har med vurderinger av de suksessfulle kommunenes arbeidsmarkedsintegrasjon i en analyse av sårbarhet, er at steders arbeidsmarkedsintegrasjon, etter vår vurdering, i stor grad er med på å avgjøre konsekvensene av bortfall av arbeidsplasser. I kommuner hvor det er kort vei til alternative arbeidsplasser og høy utpendling, vil en kunne kompensere et bortfall av arbeidsplasser i egen kommune med økt utpendling. På samme måte vil en høy innpendling bety at bortfall av arbeidsplasser ikke vil føre til at antall sysselsatte i egen kommune faller tilsvarende. En del av bortfallet av arbeidsplasser vil i stedet ramme antall sysselsatte i *andre kommuner* som har pendler som reiser inn til kommunen. Nedgangen vil dermed absorberes over et større område.

Vi har i en rekke tidligere rapporter fra Telemarksforsking vist at arbeidsmarkedesintegrasjon er en positiv variabel for vekst i kommuner og regioner. (Attraktivitetsbarometeret 2011) Arbeidsmarkedsintegrasjon er viktig for bostedsattraktivitet, og er også positivt korrelert med næringsutvikling, særlig nyetableringer.

Hvordan er så denne situasjonen i de femten kommunene?

Vi ser av tabell 11 på neste side, at fem av casekommunene har forholdsvis høy arbeidsmarkedsintegrasjon til å være distriktskommuner. 10 av dem har lav arbeidsmarkedsintegrasjon. Flere av de femten suksesskommunene er relativt avsidesliggende kommuner, i forhold til andre store bo- og arbeidsregioner. Flere er imidlertid relativt sentralt plassert, for eksempel Lyngdal, Sirdal, Austevoll og delvis Hitra og Frøya. Plasseringen i tabellen speiler dette til en viss grad, men ikke ensidig. Austevoll har for eksempel en svært lav arbeidsmarkedsintegrasjon, til tross for at kommunen egentlig ikke ligger svært langt utenfor Bergensregionen. Flere av dem vi traff under fokusintervjuet og som arbeider i Austevoll, bodde i Bergen, til og med nord for de sentrale deler av byen. Det vanligste er imidlertid, som vi ser av tabellen, at arbeidstakere i kommunen i stor grad bor i kommunen.

Vi ser ingen klar trend i at casekommunene har fått bedre arbeidmarkedsintegrasjon i perioden. For nasjonale referansetall, se Vareide, 2012.

Tabell 11: Kommunens rangering for arbeidsmarkedsintegrasjon blant kommunene i Norge (430). 1: Høyest arbeidsmarkedsintegrasjon.

Kommuner	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Seljord	138	126	133	138	129	139	116	136	148	147	148
Evje og Hornnes	216	208	189	182	174	176	170	167	181	184	181
Lyngdal	165	167	172	177	172	167	173	175	177	185	187
Gol	175	184	186	184	183	180	166	185	190	194	193
Flå	173	183	205	219	215	207	241	253	253	246	217
Vikna	294	324	327	323	320	318	323	310	314	306	310
Sirdal	328	319	334	350	336	324	330	336	316	328	319
Hemsedal	287	305	271	282	291	309	326	322	322	334	342
Bykle	290	294	306	294	297	303	318	328	334	335	344
Frøya	324	323	325	308	325	333	347	334	352	370	353
Hitra	332	306	293	266	333	327	332	346	341	362	372
Austevoll	367	350	349	386	373	375	381	374	366	373	387
Meløy	409	410	403	408	409	409	404	413	414	412	415
Sandøy	401	405	412	425	421	425	426	429	429	426	421
Træna	411	406	425	427	430	424	425	426	430	429	430

7.2.4 Sårbarhet, samlet

Vi har så langt behandlet tre ulike indikatorer som hver for seg har med sårbarhet å gjøre. Sårbarhetsindeksen nedenfor samler disse til en indeks for sårbarhet.[13] De fleste suksesskommunene har fått økt sårbarhet i den perioden som ligger til grunn for deres status som suksessrike! Dette gjelder 11 av 15 kommuner. Det er spesielt bransjespesialiseringen som har økt. Dette åpner for antakelser om at næringsmessig, vekstbetinget suksess for norske kommuner er knyttet til tilstedeværelsen av konsentrerte bransjer i kommunen. Når stedet lykkes, så ser vi samtidig tendens til at det foregår en konsentrasjon i næringslivet – man lykkes innenfor en bransjesektor. Det kan dermed se ut til at suksess ofte fører til, eller i alle fall er forbundet med økt sårbarhet.

[13] Se nærmere forklaring av hvordan indeksen er konstruert og beregnet i TF notat 16:2012 (Vareide 2012)

Tabell 12: Kommunens rangering for samlet sårbarhet blant 430 kommuner i Norge. 1= mest sårbar, høyere tall betyr redusert sårbarhet.

Kommune	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bykle	111	128	118	100	125	133	151	191	289	279	261
Gol	138	146	145	166	145	155	186	174	160	143	193
Evje og Hornnes	321	306	293	307	180	188	194	198	167	154	167
Seljord	194	192	184	168	143	151	155	177	155	135	164
Lyngdal	146	162	171	172	154	135	97	95	108	115	120
Flå	301	351	335	362	315	307	214	166	146	120	102
Hemsedal	277	259	228	223	193	172	272	189	152	199	82
Sirdal	88	85	85	96	90	73	80	75	85	90	79
Austevoll	24	45	27	27	9	10	10	9	90	69	69
Vikna	134	148	150	157	132	91	112	103	89	85	56
Hitra	127	144	127	76	71	74	63	58	59	60	49
Frøya	3	4	4	4	16	29	35	29	25	16	21
Meløy	44	43	39	33	73	66	70	74	71	38	19
Sandøy	34	29	30	25	21	23	20	21	14	13	14
Træna	10	7	6	7	7	7	4	8	8	2	1

7.3 Suksesskommunenes bransjespesialisering

For å få en enda større klarhet i sammenhengen mellom bransje/bransjekonsentrasjon og sårbarhet, kan vi gå enda et skritt nærmere den enkelte kommunes næringsliv.

Kommuner med størst sårbarhet har som oftest industri eller fiske som hovednæring. Det gjelder også casekommunene. Træna, Sandøy, Frøya, Meløy, Flå, Sirdal, Hitra, Vikna og Austevoll er casekommuner som har høy sårbarhet. De har alle industri eller fiske som største næring. Hemsedal er unntaket, her er det høyest konsentrasjon i bransjen sport og fritidsaktiviteter (skitrekk).

Casekommunene med forholdsvis lav sårbarhet har sin største bransje innen detaljhandel eller overnattingsvirksomhet. Som vi var inne på tidligere, kan de ha ganske høy bransje-spesialisering i handelen, men likevel ikke høy hjørnesteinsfaktor. Handelen er spredt på mange ulike bedrifter.

Tabell 13: Tabell som viser hvilken bransje som casebedriftene er spesialisert i og hvor de er rangert i nasjonal indeks (av 430).

Kommuner	Næringskode	Antall arbeids-plasser i bransjen	Antall sys-selsatte i kommunen	Andel	Rangering sårbarhets-indeksen
Træna	Produksjon av nærings- og nytelses-midler	83	256	32,4	1
Sandøy	Maskinindustri	146	706	20,7	11
Frøya	Fiske, fangst og akvakultur	349	2166	16,1	22
Hemsedal	Sports- og fritidsaktiviteter og drift av fornøyelsesetablissementer	118	1226	9,6	25
Meløy	Produksjon av kjemikalier og kjemiske produkter	630	3300	19,1	37
Flå	Maskinindustri	57	508	11,2	49
Sirdal	Kraftforsyning	113	1012	11,2	52
Hitra	Produksjon av nærings- og nytelses-midler	404	2282	17,7	73
Vikna	Produksjon av nærings- og nytelses-midler	328	2200	14,9	78
Austevoll	Fiske, fangst og akvakultur	414	2522	16,4	111
Evje og Horn-nes	Detaljhandel, unntatt med motorvog-ner	199	1719	11,6	170
Lyngdal	Detaljhandel, unntatt med motorvog-ner	527	3788	13,9	173
Bykle	Overnattingsvirksomhet	47	601	7,8	178
Seljord	Detaljhandel, unntatt med motorvog-ner	217	1547	14,0	251
Gol	Detaljhandel, unntatt med motorvog-ner	362	2469	14,7	292

7.4 Sårbar eller såret?

Vi har sett at det er flere suksesskommuner som har fått økt sårbarhet i den siste tiårsperioden. Er det grunn til å generalisere dette til at suksess fører til økt sårbarhet? Næringsmessig suksess på et sted (i en kommune) betyr i de fleste tilfeller at det er vekst i de største bedriftene, eller i den største bransjen, hvor næringslivet har sitt tyngdepunkt. I slike tilfeller vil veksten føre til at sårbarheten øker. For at en kommune skal ha vekst uten at sårbarheten øker, må veksten komme i andre bransjer enn der kommunen har spesialisert seg – dersom den er spesialisert.

For å belyse dette ytterligere, kan vi se på hvordan sårbarhetsindeksen har utviklet seg i de kommunene som har hatt størst *nedgang* i næringslivet:

Tabell 14: Rangering sårbarhetsindeksen i kommunene med størst nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet.

Kommune	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Utvikling
Lebesby	15	24	41	38	36	37	44	40	29	49	43	-30,1
Stordal	1	1	1	1	1	1	1	3	6	9	8	-25,8
Vardø	32	53	319	296	304	336	325	296	292	203	205	-24,8
Loppa	73	96	57	85	82	98	95	147	105	133	95	-20,9
Fedje	26	80	51	68	150	156	178	193	219	185	171	-20,7
Båtsfjord	12	9	8	13	13	16	16	15	13	12	13	-20,0
Granvin	89	75	88	79	54	111	101	97	114	145	145	-19,5
Høyanger	36	25	34	34	25	28	34	20	38	87	78	-17,5
Selje	113	121	139	155	222	246	276	290	201	174	208	-16,8
Vaksdal	20	20	38	50	75	95	105	160	266	263	286	-15,9

Kolonnen lengst til høyre viser nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet i prosent av samlet sysselsetting i kommunen.

De ti kommunene som har størst nedgang i næringslivssysselsettingen har samtidig redusert sårbarhet i forhold til andre kommuner. Noen kommuner, som Vardø, Fedje, Granvin, Selje og Vaksdal har fått en vesentlig reduksjon i sårbarheten. Den lave rangeringen i sårbarhet indikerer at disse kommunene ikke lenger har særlig stor risiko for at neste periode skal gi sterkt fall i antall arbeidsplasser. De er ikke sårbare lenger, de kan i stedet kanskje heller karakteriseres som såret.

Noen kommuner, som Stordal, Båtsfjord og Lebesby har fremdeles stor sårbarhet. Dermed er de samtidig i risikosonen for ytterligere nedgang.

Når vi ser at kommuner med sterk *nedgang* generelt får *lavere* sårbarhet, samtidig som de fleste *suksesskommunene* har fått *høyere* sårbarhet, forsterkes hypotesen om at suksess i form av vekst ofte er forbundet med høyere sårbarhet. Kommuner som ønsker høy vekst, og samtidig større robusthet, har en vanskelig oppgave. Frøya og Austevoll er imidlertid to kommuner blant våre casekommuner som nettopp har oppnådd dette.

8. Avslutning

Denne rapportens hovedfunn er samlet og presentert i kapittel 1. Dessuten er det gitt et sammendrag av rapporten i kapittelet før det. Avslutningen er derfor ingen sammenfattende konklusjon. Det er kun hva det sier å være – en avsluttende kommentar.

8.1 Ikke to streker, men noen linjer likevel

Rapporten startet med spørsmålet; hva er det som gjør at noen distriktskommuner er suksessfulle? Spørsmålet er besvart, men ikke som for en matematikkoppgave, med to streker. Rapporten framhever i stedet noen enkelte linjer som understreker *spor av svar* på spørsmålet. Svaret på spørsmålet avtegner seg konkret gjennom ulike uttrykk i hver enkelt kommune. I Austevoll er tersklene mellom næringslivets dører og kommunehuset lave, i Seljord har kulturaktører profesjonalisert seg og fått utvidet sitt handlingsrom, mens det i Evje og Hornes handlet om å omdefinere trusler til muligheter og så handle konsekvent i lys av dem – og så videre. Men tross stedlig ulikhet, avtegner det seg noen mønstre som er felles for de kommunene som er studert. Den som ser bak de stedlige begivenhetene og konkrete handlingene, vil se et spor av et handlings*mønster*.

Mønsteret avtegner først og fremst spor av *måter å drive utvikling på*. Det er ikke slik at det er kommunens beliggenhet, stedets bransjemiks, det offentlige økonomiske handlingsrommet på stedet, eller turistenes reisemønster som avgjør stedenes suksess. Det er, viser det seg, først og fremst det adferdsmønsteret som preget folkene som bor der, som avgjør. *Folk skaper steder*, det har vi framhevet gjentatte ganger. De skaper steder, ikke bare gjennom sitt antall, der har ikke små kommuner i distriktene så store konkurransefortrinn, men de skaper steder ved sine holdninger og handlinger. Der kan små distriktskommuner ha noen fortrinn, viser det seg – om de greier å utnytte dem.

Hva skal/kan dette så brukes til? Om kunnskap kan brukes, så kan også dette brukes – det tror vi naturligvis på. Men det er ikke en ”gryteklar” kunnskap, ferdig utformet og tilpasset lokale forhold slik at det bare er å implementere den. Kunnskapen om hva som ser ut til å virke – og kunnskapen om hva som likevel *ikke* ser ut til å være forklaringer på suksess, slik vi (og andre) trodde i starten, må underlegges lokal drøfting, refleksjon og kritisk vurdering. Så vil forhåpentligvis noen finne ut av at ting kan/skal gjøres på andre måter i deres lokalsamfunn, andre vil finne ut av at ting må gjøres mer, eller mindre i forhold til i dag – og atter andre vil fortsette som før. Det avhenger naturligvis av hvor relevant og troverdig denne rapportens funn oppfattes – og hvilken selvkritisk ånd som eventuelt preger stedet. Kunnskapen som vi mener å ha funnet, er i alle fall med dette gitt videre.

Litteratur

Aarsether, Nils og Torill Nyseth (2007): Innovasjonsprosesser i den nordiske periferi. Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 1, 2007.

Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2002): Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge, Oslo, Det Norske Samlaget.

Amin, Ash (1999): An Institutionalist Perspective on Regional Economic Development. International Journal of Urban and Regional Research, vol. 23 s. 365-78.

Askheim, Ola Gaute Aas, og Tor Grenness (2008): Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag. Oslo: Universitetsforlaget AS

Aurvåg, Arild Farsund og Einar Leknes (2005): Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser. RF-rapport 2005/058

Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose og Morten Øgård (2003): Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning. Forskningsrapport 1/2003. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Bason, Christian (2010): Leading public sector innovation: Co-creating for a better society. The Policy Press. Bristol UK

Bukve, Oddbjørn (1994): Lokal utviklingspolitikk? Kommunen som næringspolitisk aktør. Oslo: Samlaget.

Bukve, Oddbjørn (1995): Teoriar om lokal økonomisk utvikling. Eit oversyn. Vestlandsforsking 7/95

Bukve, Oddbjørn (2001): Lokale utviklingsnettverk – Ein komparativ analyse av næringsutvikling i åtte kommunar. Rapport nr. 76 Institutt for Administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB.

Cameron, Kim S. and Robert E. Quinn (2006): Diagnosing and Changing Organizational Culture. Revised edition, Jossey-Bass

Castells, Manuel (1996): The Rise of the Network Society. The Information Age. Economy, Society and Culture, vol. 1. Oxford Blackwell.

Econ og Nordlandsforskning (usignert) (2007): Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling. Rapport R-2007-030

Filstad Jakobsen, Cathrine (2010): Suksesskriterier for etablering av sterk læringskultur. Magma 3/2010

Furre, Harald (2005): Skandinaviske "best cases" i kommunalt næringsarbeid. Kortversjon. Oxford Research.

Furre, Harald og Bjørn Brastad (2011): Hvordan kan en måle resultater og effekter av kommunale- og regionale næringsfond. Forprosjektrapport. Oxford Research

Gripsrud, Geir, Ulf Henning Olsson, og Ragnhild Silkoset (2004): Metode og dataanalyse. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS

Johansen, Steinar (2008): Virkemidler i distriktspolitikken. NIBR notat 110

Knudsen, Jon P., Bjørn Moen, Lars Olof Persson, Sigrid Skålnes og Jon Moxnes Steineke (2005): En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng. Nordregio Working Paper 2005:1

Kobro, Lars og Knut Vareide (2011): Evaluering av kommunale og regionale næringsfond. Et kunnskapsgrunnlag. TF-notat nr. 12/2011

Kobro, Lars U. (2011): Stedsinnovasjon – Nytte eller smykke? Et begrep på leting etter innhold. TF-notat nr. 10/2011

Køhn, Espen, Gro Marit Grimsrud og Svein Erik Hagen (2006): Kartlegging av kommunale næringsfond. Østlandsforskning Rapport 04/06

Leknes, Einar og Arild Farsund (2007): Perspektivutredninger for næringsutvikling i Stavangerregionen. IRIS, Arbeidsnotat 2007/019

Lundvall, Bengt-Åke (1992): National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning. London: Pinter.

Mulgan, Geoff and D. Albury (2003): Innovation in the Public Sector, Strategy Unit, Cabinet Office, October 2003

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

NHO (2010): Nærings-NM og Attraktivitetsbarometeret 2009.
Utarbeidet av Knut Vareide, Telemarksforsking.

NOU 2005: 18. Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

NOU 2011:13. Kompetansearbeidsplasser – drivkraft i hele landet.

Pedersen, Henrik Stener (2012). Sammendragsrapport. Evaluering av kommunale og regionale næringsfond. Rambøll. Januar 2012

Rambøll (2007): Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling – evaluering av pilotprosjekt i 47 kommuner. Rapport R-2007-030

Rogers, E.M. (1995): Diffusion of Innovations. New York. Free Press.

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

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

SSB (2008): Internettartikkel:
www.ssb.no/vis/magasinet/slik_lever_vi/art-2008-12-18-01.html

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

Statsbudsjettet 2010. www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2010

Statsbudsjettet 2012, prop 1S (2011-2012)

Teigen, Håvard, Terje Skjeggedal, Asgeir Skåholt (2010): Kommunesektorens innovasjonsarbeid – ein analyse av verkemidlar og verkemiddelaktørar.
ØF-rapport nr. 11/2010.

Toril Ringholm, Nils Aarsæther, Peter Bogason og May-Britt Ellingsen (2011): Innovasjonsprosesser i norske kommuner. Åpninger, pådrivere og mellomroms-kompetanse. Norut Tromsø, rapport nr.: 2/2011

Vabo, Signy Irene (1997): Politikerrolle - et fruktbart begrep i analyser av lokalpolitisk atferd? Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 12 (4): 509-522.

Vareide, Knut og Hanna Storm (2012). Attraktivitetsbarometeret 2011. TF notat 12:2012. Telemarksforsking.

Vareide, Knut (2012): Sårbar eller robust? En analyse av norske kommuners nærings-messige sårbarhet. TF notat 16:2012 (foreløpig upublisert). Telemarksforsking

Veflen Olsen, Nina og Ingunn Elvekrok (2010): 101 historier om innovasjon i SMB-nettverk. Magma 06/2010

Von Krogh, Georg, Ichijo, Ikujiro Nonaka (2000): Enabling Knowledge Creation. How to Unlock the Mystery of Tacit Knowledge and Realease the Power of Innovation. Oxford University Press.

Vedlegg

Kontaktpersoner for de femten distriktskommunene

Kommune	Etternavn	Fornavn	E-post	Rolle
Austevoll	Njåstad	Helge Andre	helge.njaastad@austevoll.kommune.no.	Ordfører
Bykle	Hjorth-Olsen	Svein	svein.hjorth-olsen@bykle.kommune.no	Næringssjef
Evje og Hornes	Møen	Knut Kjetil	kkm@evjemoen.no	Daglig leder i Evje Utvikling AS
Flå	Stavn	Odd-Egil	Odd-Egil.Stavn@flaa.kommune.no	Rådmann
Frøya	Kvingedal	Andreas	andreas.kvingedal@froya.kommune.no	Virksomhetsle-der Teknisk
Gol	Letnes	Lornts	lornts.letnes@gol.kommune.no	Spesialkonsulent
Hemsedal	Frogner	Ola K.	Ola.Frogner@hemsedal.kommune.no	Leder i teknik etat
Hitra	Sundnes	Ole	Ole.Sundnes@hitra.kommune.no	Kultur- og næringssjef
Lyngdal	Nesgård	Leidulv	leidulv@vekstilyngdal.no	Daglig leder Vekst i Lyngdal
Meløy	Mahrum	Lothar	lothar@mnu.no	Daglig leder Meløy nærings-utvikling AS
Sandøy	Morsund	Atle	atle.morsund@sandoy.kommune.no	Rådgiver
Seljord	Slaaen	Harriet	harriet.slaaen@seljord.kommune.no	Plansjef
Sirdal	Josdal	Jan Magne	Jan.Magne.Josdal@sirdal.kommune.no	Nnæringssjef
Træna	Pedersen	Per	per.pedersen@trana.kommune.no	Ordfører
Vikna	Opdal	Dag Roar	dag-roar.opdal@vikna.kommune.no	Rådgiver

Workshop på Værnes 7. og 8. februar 2012 – Deltakerliste

KOMMUNE	ROLLE	NAVN
Austevoll kommune	Ordfører	Helge Andre Njåstad
Austevoll kommune	Samfunnsplanlegger	Bjørn Wefring
Austevoll kommune	Austevoll næringsråd	Hege Lauvik
Bykle kommune	Næringssjef	Svein Hjort-Olsen
Distriktssenteret	Direktør	Halvor Holmli
Distriktssenteret	Avd. leder	Steinar Fredheim
Distriktssenteret	Seniorrådgiver	Øyvind Toft
Distriktssenteret	Rådgiver	Oddrun Midtbø
Distriktssenteret	Seniorrådgiver	Torbjørn Wekre
Evje Utvikling AS	Styreleder	Kjell Rune Nakkestad
Evje Utvikling AS	Daglig leder	Knut Kjetil Møen
Flå kommune	Rådmann	Odd-Egil Stavn
Flå kommune	Ordfører	Tor Egil Buøen
Frøya kommune	Ordfører	Berit Flåmo
Frøya kommune	Spesialrådgiver	Jan Otto Fredagsvik
Frøya kommune		Alf Albrigtsen
Gol kommune	Rådmann	Hege Mørk
Gol kommune	Spesialkonsulent	Lornts Letnes
Gol kommune	Næringsdriver	Magne Hoftun
Hitra kommune	Ordfører	Ole Laurits Haugen
Hitra kommune	Rådmann	Roger Antonsen
Hitra kommune	Kultur- og næringssjef	Ole Sundnes
Hitra næringsforening	Daglig leder	Torfinn Stub
Innovasjon Norge	Spesialrådgiver	Jan G. Langset
KRD	Avdelingsdirektør	Gerd Slinning

KS - Oslo	Seniorrådgiver	Sten Celius
Lyngdal kommune	Ordfører	Ingunn Foss
Lyngdal kommune	Rådmann	Evy-Anni Evensen
Meløy Næringsutv. AS	Administrerende direktør	Lothar Maruhn
Møre og Romsdal FK	Arkitekt Tettstadsprogrammet	Ingerd Husøy Høknes
NHO	Seniorrådgiver	Jon Uthus
Nordland fylkeskommune	LUK-koordinator	Kirsten Hasvoll
Nord-Trøndelag FK	Prosjektleder LUK	Hilde Tyldum Stordahl
Sandøy kommune	Odførar	Hans Endre Sæterøy
Sandøy kommune	Rådgjevar	Atle Morsund
Seljord næringsliv	Banksjef	Ben Roger Elvenes
Seljord kommune	Ordfører	Solveig Sundbø Abrahamsen
Seljord kommune	Plan- og næringssjef	Harriet Slaaen
SINTEF	Seniorforsker	Morten Hatling
Sirdal kommune	Næringssjef	Jan Magne Josdal
Sirdal næringsliv	Daglig leder, Sirdalsvekst KF	Sivert Hansen
SIVA	Viseadm. direktør	Torkel Ystgård
Sør-Trøndelag fylkeskommune	Rådgiver regional utvikling	Ole Harris Hanssen
Telemarksforsking	Forsker	Knut Vareide
Telemarksforsking	Forsker/prosjektleder	Lars Ueland Kobro
Træna kommune	Ordfører	Per Pedersen
Vikna kommune	Rådgiver	Dag Roar Opdal
Vikna næringsliv	Daglig leder Elcom	Dagfinn Eriksen
Vikna kommune	Teknisk sjef	Anton Bævre
Hordaland fylkeskommune	LUK-koordinator	Jorun Gjørwad