



Tiltak for et levende næringsliv i norske kommuner

Av Skjalg Stokke Hougen, rådgiver i Civita

Introduksjon

Norge er helt avhengig av et levende næringsliv som bidrar til økt verdiskaping. Dette gjelder både for store kommuner som Oslo, de grisgrendte strøkene rundt om i landet med langt lavere innbyggertall, og alle kommunene imellom. Næringslivet bidrar til å skape sterke lokalsamfunn, og samtidig bidrar levende lokalsamfunn til å muliggjøre at næringslivet kan vokse. Norge er på mange vis en kraftig sentralisert stat. Kommunene utfører oppgaver som de er pålagt av sentralmakten, og de har ikke særlig mye autonomi og selvbestemmelse. Dette forhindrer, til en viss grad, kommunene fra å konkurrere om å være næringsvennlige. Kan vi forvente at kommuner skaper vilkår for vekst, hvis staten ikke legger opp til at de kan gjøre det?

Dette notatet vil se på rammevilkårene for norsk næringsliv og verdiskaping, nasjonalt og kommunalt. Det vil også drøfte hva som kan bidra til at næringslivet lykkes rundt om i norske

kommuner. Hvordan kan for eksempel en kommune legge til rette for økt verdiskaping? Hvordan kan de sentrale rammevilkårene gi kommuner økt handlingsrom? Og hvordan legger de samme rammevilkårene bånd på kommunenes rolle i næringslivsutviklingen? Distriktene taper i konkurransen med de sentrale områdene i Norge. Mye kan gjøres for å møte denne utfordringen.

Rammevilkårene for det norske næringslivet

For at næringslivet skal lykkes med verdiskaping er det helt nødvendig med gode og forutsigbare rammevilkår. Det er en rekke vilkår som bidrar til å styrke eller svekke næringslivet lokalt. Viktige rammevilkår for norsk næringsliv er forhold som den økonomiske politikken, utdanningssystemet, skattesystemet, infrastruktur og velferdsordninger. Disse forholdene påvirker næringslivets evne til å skape verdier, og de kan både hemme og fremme verdiskaping.

Den norske næringspolitikken har som mål å sørge for økt verdiskaping og å bidra til at det blir mer attraktivt å lokalisere næringsvirksomhet i Norge.¹ Den norske stat har også et vedtatt mål for sin distriktpolitikk, som er sammenfallende med den næringspolitiske målsettingen. Denne bestemmes av Stortinget og lyder som følger:

«Målet for regional- og distriktpolitikken er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet. En bærekraftig region har en balansert sammensetning i befolkninga og forvalter menneskelige ressurser og naturressurser for utvikling og verdiskaping nå og i framtida. Dette vil legge til rette for å holde på hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.»

Brandztæg-utvalget (NOU 2020:12), som var en utredning om næringslivets betydning for lokalsamfunn, peker på at disse målsettingene til dels er uklare, og at de ikke har målbare indikatorer. For at distriktpolitikken bedre skal kunne treffe med tiltak, vil det være hensiktsmessig å utvikle målbare indikatorer for de overordnede distriktpolitiske målene.

Det aller viktigste ved rammevilkårene for næringslivet er at de er forutsigbare for bedriftene. Forutsigbarhet skaper tillit og gjør at bedrifter og enkeltpersoner i større grad tør å investere og ta risiko.

Hva kjennetegner en næringsvennlig kommune?

Noen kommuner har høyere verdiskaping enn andre. Samtidig har også noen kommuner langt bedre forutsetninger enn de andre. Dette knyttes gjerne til forhold som geografi og demografi.

En god kommune kjennetegnes av at kommunen gjør det godt på en rekke områder, eller har noen forutsetninger som favoriserer vekst i næringslivet. NHO gjennomfører en årlig kåring av Norges beste kommune. Dette gjøres ved å se på følgende forhold:

- Demografi: Kommunen har en positiv befolkningsvekst, en ung befolkning og har gjerne høy (eller noe) nettoinnflytting.
- Arbeidsmarked: Kommunen har høy sysselsetting, en lav andel av uføre og en lav grad av arbeidsledighet.

- Næringsliv: Kommunen har variasjon i næringslivet, et godt inntektsnivå blant innbyggerne og et stort omfang av privat næringsliv.
- Kompetanse: Kommunen har en befolkning med stor grad av høyere utdanning og et godt tilbud av arbeidskraft med fagprøver.

Disse fire kategoriene med flere tilhørende indikatorer, er grunnlaget for NHOs kåring av Norges beste kommune, basert på økonomiske prestasjoner og rammebetingelser for næringslivet i kommunene.² Hovedsakelig prøver NHO gjennom disse indikatorene å måle kommunenes økonomiske bærekraft og vekstpotensial, som på mange måter også viser kommunenes attraktivitet for næringslivet.

Kommuner som har gjort det bedre over tid i NHOs kommune-NM, er blant annet Frøya og Hitra, som har opplevd god utvikling gjennom oppdrettsbransjens sterke utvikling. Kommuner som Ulstein og Bø i Nordland, som har jobbet målrettet med å utvikle lokalsamfunnet til å bli levende og mer attraktivt, har også hatt fremgang. Frøya og Hitra har hatt vekst gjennom nærhet til havet og private selskaper. Bø og Ulstein, derimot, har måttet legge til rette politisk for å bli attraktive for folk og næringer.

Distriktsenteret, som er et nasjonalt kompetansesenter for norske kommuner og myndigheter, peker i en rapport på andre kjennetegn ved kommuner som lykkes med næringslivsutvikling. Med næringslivsutvikling mener de kommuner som lykkes med arbeidsplassvekst, nyetableringer, verdiskaping og næringsattraktivitet.³ Her trekkes særlig kulturen i kommunene og forholdet mellom de lokale myndighetene og det private næringslivet frem som viktig. Distriktskommunene som har et vellykket næringsliv, har en kultur preget av lite jantelov, høy tillit og en kommunal organisering som gjør at aktører i større grad griper muligheter.⁴ En god kultur bidrar til å stimulere enkeltpersoners initiativ og gjennomføringskraft.

Å bygge god kultur er et ansvar for de lokale myndighetene, men det vil også være påvirket av de sentrale myndighetene. Et rammevilkår som er med å påvirke kulturen, er for eksempel formuesskatt. En høy formuesskatt som gjør det dyrere for norske eiere, kan være med på å gjøre det mindre attraktivt med lokalt forankret eierskap. Basert på hvordan Distriktsenteret beskriver en god kommunekultur, vil en nedgang i lokalt forankret eierskap være en svekkelse for kommunene.

Tilstanden i distriktene, og ellers

I *distriktsmeldingen* (Meld. St. 5 (2019–2020) – Levende lokalsamfunn for fremtiden), som ble lagt frem for Stortinget i 2020, trekkes det frem at flere distriktsområder står overfor store utfordringer. Flere av kommunene der det bor færrest folk, sliter allerede med lavere sysselsettingsandel, høyere arbeidsledighet og raskere aldrende befolkning enn i de større kommunene. Demografiske utfordringer i distriktene er også utredet i NOU 2020:15, også kjent som Norman-utvalget.⁵

Distriktene i Norge er de mer spredtbygde områdene i landet, med små kommuner og små byer og tettsteder. Kommunene i Distrikts-Norge varierer en del i størrelse og omfang, med steder som Utsira kommune med 211 innbyggere, og Rana kommune med 25 000 innbyggere. SSB opererer

med sentralitetsklasser i deres inndeling av kommunene. Disse klassene går fra 1–6, der 1 er de meste sentrale områdene, mens 6 er de minst sentrale områdene. Kommunene vi finner i distriktsklasse 5 og 6, er de typiske distriktskommunene. Her bor om lag 14 prosent av den norske befolkningen, men til gjengjeld utgjør dette hele 209 kommuner og 72 prosent av norsk areal.⁶ I distriktsklasse 4 finner vi distriktenes byer og tettsteder, og en befolkning på 16 prosent.

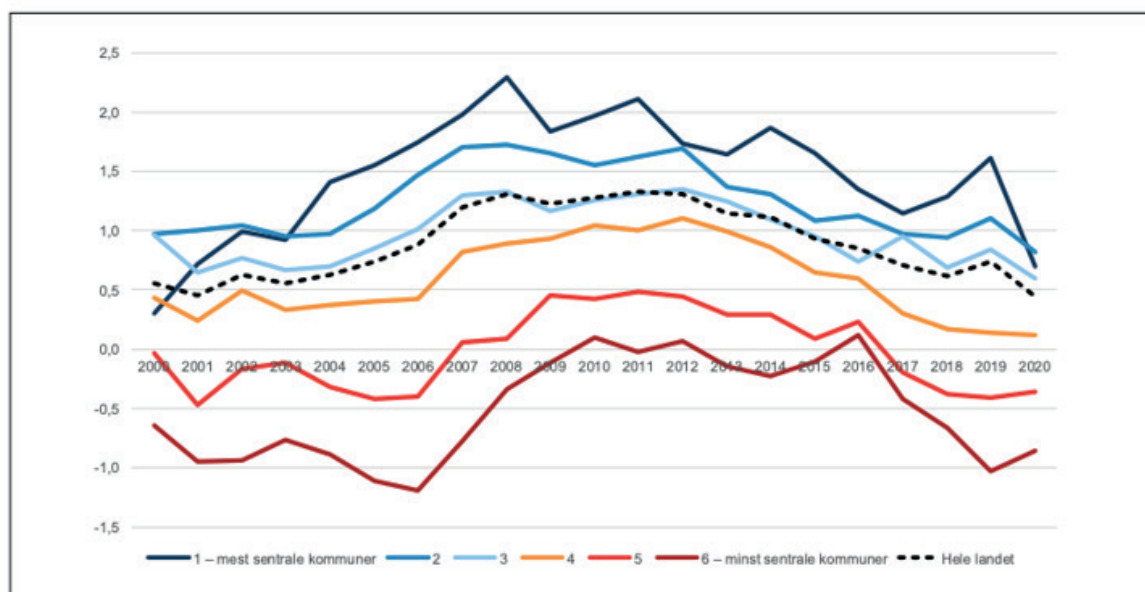
Næringslivet i distriktene har noen særlige utfordringer, sammenlignet med næringslivet i landet ellers. I tillegg til de demografiske utfordringene som perspektivmeldingen trekker frem, har distriktene store utfordringer knyttet til infrastruktur, avstand, geografi og ensidig næringsgrunnlag.⁷ Dette bør møtes med målrettede tiltak, hvis man ønsker å opprettholde og videreutvikle de lokalsamfunnene vi har i Norge i dag.

Demografi

Norge har siden 1960-tallet hatt nedgang i distriktsbefolkningen, og i dag bor det 950 000 mennesker i spredtbygde strøk.⁸ I Norden er vi det landet som har lavest befolkningstetthet. Likevel bor 80 prosent av den norske befolkningen i tettsteder, som følge av økt urbanisering etter andre verdenskrig. De fleste nordmenn bor i store eller mellomstore kommuner. Om lag 20 prosent av Norges befolkning bor i Oslo og omegn.⁹

Hele 30 prosent av Norges befolkning bor i sentralitetsklasse 4–6, som vi kan kalle Distrikts-Norge. Felles for demografien i alle de tre sentralitetsklassene 4, 5 og 6 er at befolkningsveksten er lavere enn gjennomsnittet ellers i landet. De minste distriktene i Norge (sentralitetsklasse 5 og 6) er de eneste som har hatt negativ befolkningsvekst, og dette er en trend som har vært vedvarende siden 2017. De mellomstore kommunene i sentralitetsklasse 3 ligger, i likhet med de mest sentrale strøkene, over landsgjennomsnittet.

Figur 6.3 Befolkningsvekst etter sentralitet 2000–2020. Prosent.



Kilde: SSB (tabell 07459), Beregninger: KMD.

Kilde: SSB

De minst sentrale strøkene har, i tillegg til nedgang i befolkningsveksten, en kraftig aldrende befolkning. Befolkningen i distriktene er allerede den eldste i landet, og de har i dag en forsørgerrate som er under landsgjennomsnittet. Forsørgerrate innebærer antall yrkesaktive mennesker per pensjonister. I dag har Norge en forsørgerrate på 3,9 yrkesaktive personer per pensjonist. Framskrivninger fra SSB sier at denne vil falle til 2,5 personer i 2040, og for de minst sentrale distriktskommunene vil den være lavere enn 2 personer per pensjonist.¹⁰ Dette er langt lavere enn for eksempel Oslo, som fortsatt vil ha en bærekraftig forsørgerrate i 2040. Distrikts-Norge vil med andre ord ha stort behov for økt verdiskaping og et styrket befolkningsgrunnlag i årene som kommer.

Næringsstrukturen

Næringsstrukturen sier noe om hvordan næringslivet er satt sammen av ulike sektorer og virksomheter. Næringsstrukturen i enkelte områder kan være begrenset eller påvirket av naturlige forhold, som tilgang til havet og andre naturressurser, eller av at forhold som urbanisering tapper næringslivet for ressurser og kompetanse gjennom utflytting.¹¹ En variert næringsstruktur sørger for at næringslivet har flere bein å stå på. Samtidig er det viktig med en høy grad av privat eid næringsliv som bidrar til skatteinntekter og økt verdiskaping.

Også i næringsstrukturen er det noen gjennomgående forskjeller. Et overordnet trekk er at distriktene er langt mer spesialiserte og ensidige enn de mer sentrale områdene. Et eksempel på dette er Nordland, og Troms og Finnmark, som har den desidert høyeste andelen primærnæringer i sin næringsstruktur. Dette er to regioner som tradisjonelt har hatt en stor fiskerinæring. Som en følge av høyere fiskekvoter har fiskeoppdrett opplevd økt behov. Regioner som Møre og Romsdal og Vestland har derfor fått større primærnæringer i kraft av å ha nærhet til kysten og dermed være oppdrettsregioner.¹²

Disse fylkene, samt Innlandet, har også høyest andel av offentlig dominert tjenesteyting. Sentrale strøk som Oslo og Viken har derimot desidert høyest andel av privat dominert tjenesteyting.

Næring	Viken	Oslo	Innlandet	Vestfold og Telemark	Agder	Rogaland	Vestland	Møre og Romsdal	Trøndelag	Nordland	Troms og Finnmark	Alle fylker
Primærnæringer	0,6	0,0	3,7	0,8	0,7	1,7	3,5	6,0	5,6	9,7	10,0	2,5
1.1 Landbruk	0,6	0,0	3,7	0,8	0,7	0,9	0,6	1,0	1,7	1,1	0,5	0,8
1.2 Fiske/oppdrett	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	2,8	5,0	3,9	8,7	9,5	1,7
Industri, olje/gass	8,9	2,9	8,4	14,0	12,8	25,2	12,5	15,9	8,2	9,5	6,4	10,2
2.1 Primærforedlingsindustri	2,5	1,0	3,8	2,2	2,1	2,4	2,0	4,3	4,2	3,5	3,7	2,4
2.2 Olje/gass, bergverk	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	15,4	3,2	1,9	0,0	0,6	1,5	2,1
2.3 Teknologiindustri	2,8	0,2	1,4	2,9	3,7	3,0	2,8	2,4	2,1	0,6	0,2	1,9
2.4 Annen industri	3,6	1,6	3,3	8,6	7,0	4,4	4,5	7,3	1,8	4,7	1,0	3,8
Infrastrukturnæringer	26,0	22,4	26,6	27,9	29,7	24,0	29,0	26,6	20,7	28,7	24,5	25,4
3.1 Bygg/anlegg, energi, vann/avløp, eiendom	21,8	19,0	23,7	24,1	25,1	17,8	22,6	19,6	20,7	23,7	20,2	21,1
3.2 Transport- og distribusjonstjenester	4,2	3,5	2,9	3,8	4,6	6,1	6,4	6,9	0,0	5,1	4,3	4,2
Privat dominert tjenesteyting	36,9	51,9	26,3	27,1	26,3	27,2	27,1	24,4	33,0	19,7	21,5	34,1
4.1 Kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting (KIFT)	15,4	32,8	9,8	9,9	10,3	12,5	13,2	9,7	17,0	6,7	7,6	17,0
4.2 Varehandel	14,0	8,8	10,0	11,1	9,6	7,8	7,7	9,6	8,5	7,3	7,7	9,7
4.3 Overnatting og servering	1,7	1,9	1,8	1,4	1,6	1,8	1,6	1,3	1,9	1,7	1,9	1,7
4.4 Annen privat dominert tjenesteyting	5,9	8,5	4,6	4,7	4,8	5,0	4,6	3,9	5,6	4,0	4,3	5,8
Offentlig dominert tjenesteyting	27,6	22,7	35,1	30,2	30,6	22,0	27,9	27,1	32,5	32,3	37,7	27,8
5.1 Offentlig administrasjon og forsvar	7,1	10,4	9,8	7,2	7,2	5,0	6,9	5,6	7,5	9,8	11,6	8,0
5.2 Undervisning	6,0	4,3	7,0	6,9	7,5	5,5	7,3	6,1	9,9	6,7	8,9	6,4
5.3 Helse- og omsorgstjenester	14,5	8,0	18,3	16,1	15,8	11,5	13,8	15,5	15,1	15,8	17,1	13,3
Alle næringer	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Basisnæringer	26,6	37,5	23,7	26,1	25,3	41,2	30,7	32,8	32,7	27,6	25,8	31,4

Kilde: SSB (tabell 11713). Beregninger: KMD.

¹ Tallene inkluderer ikke boligjenester, tall for sokkelen og Svalbard. Tallene kan derfor ikke uten videre sammenlignes med nasjonalregnskapstallene.

Kilde: Regionale utviklingstrekk

Er rammevilkår til hinder for norske kommuner?

Gode og levende lokalsamfunn må bygges nedenfra og opp, ikke omvendt. Dette begrenser hva sentrale myndigheter kan gjøre for å styrke lokalsamfunnene. Det viktigste vil være å sørge for stabile og forutsigbare rammevilkår, og å legge til rette for at vekst, både demografisk og økonomisk, kan finne sted. Hva burde staten gjøre?

De norske kommunene er såkalte generalistkommuner, og det norske kommunesystemet kjennetegnes av generalistkommuneprinsippet¹³. Dette innebærer at alle kommuner, med unntak av Oslo, er pålagt å utføre de samme oppgavene, uansett demografi, bosettingsstruktur, økonomi eller geografiske ulikheter. Som generalistkommune har kommunene det samme ansvaret og håndterer de samme kravene til tjenester til sine innbyggere.

Generalistkommunesystemet skal sikre at alle innbyggere har de samme demokratiske rettighetene, og legger til rette for et felles, statlig finansieringsystem. Det skal også sørge for at lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring for alle kommuner, samt for statlig

tilsyn og kontroll med kommunene. Statlig rammestyring, både økonomisk og juridisk, skal gi det kommunale demokratiet handlingsrom til å tilpasse tjenestene til lokale forhold og behov, og til å kunne ta egne beslutninger for sin kommune. Dette gir også et grunnlag for både kostnads- og formålseffektiv bruk av ressursene.

Som skissert er de norske kommunene svært varierende med hensyn til folketall, befolkningsutvikling, avstander og sentralitet, og de har derfor ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune. Det vil også være ulike behov for utførelsen av og tilgang på oppgavene. Dagens system, med generalistkommuner, begrenser i stor grad friheten til det lokale selvstyret.

Et godt alternativ til generalistkommunene vil være å ha differensiert oppgavefordeling. Differensiert oppgavefordeling vil blant annet innebære at oppgavefordelingen kan tilpasses mer fleksibelt til ulike lokale forutsetninger som geografi og befolkningsgrunnlag. Differensieringen kan innebære desentralisering av oppgaver enkelte steder, noe som kan utløse desentraliseringsgevinster i form av bedre behovstilpasning og mer effektiv ressursbruk. En ytterligere konsekvens av dagens system er at kommunene ikke står fritt til å prøve og feile, men man er heller pålagt å gjøre det samme som alle andre. Slike systemer hindrer viktig læring i hvordan man best mulig kan løse offentlige oppgaver.

Det er også tidligere pekt på at differensiert oppgavefordeling fjerner behovet for interkommunalt samarbeid,¹⁴ som er en ordning som kan innebære styringsproblemer og manglende beslutningseffektivitet på grunn av koordineringsbehov. Samtidig kan også generalistkommuneprinsippet oppfattes som udemokratisk, da det hindrer selvbestemmelse for lokalsamfunn.

Som tidligere nevnt, er lokalsamfunn tjent med å ha en variert næringsstruktur, og dermed flere bein å stå på. I tillegg er det private næringslivet, som bidrar med verdiskaping og skatteinntekter, viktig. Som et resultat av både generalistkommuneprinsippet og det utjevne inntektssystemet mellom kommunene, er det i Norge færre insentiver for kommunene til å legge til rette for økt verdiskaping. Overføring av penger fra mer produktive regioner til de mindre produktive områdene gjør at kommunene ikke taper økonomisk på ikke å ha et solid næringsliv lokalt. Når kommuner vet at de er sikret utjevne tiltak, vil det ikke stimulere til konkurranse. Dette bryter også med et samfunnsmessig mål om effektiv ressursbruk.

Hva kan egentlig en kommune gjøre?

Kommunene i Norge har begrenset med virkemidler å rutte med når de skal legge til rette for næringslivet. Et av de mest grunnleggende tiltakene for en kommune, er å ha en proaktiv innstilling gjennom kontakt med næringslivet og en grunnleggende forståelse for næringslivets behov.

En Fafo-rapport fra 2011, gjennomført blant bedrifter i Buskerud og Nordland, viser at et flertall av spurte bedriftsledere mener at kommunen de opererer i, ikke har grunnleggende forståelse for bedriftens behov.¹⁵ Den samme undersøkelsen viser at bedriftsledernes oppfatning av kommunens interesse for næringslivet og nettverksarbeid er svært negativ. Kun fire prosent av bedriftseierne mener at kommunen viser aktiv interesse for bedriftens utviklingsmuligheter.

For de lokale myndighetene er det enkelt å øke forståelsen for næringslivets behov: Det krever først og fremst en proaktiv kommune. Distriktsenteret peker på Hurum kommune (nå en del av Asker kommune), som, for å øke sin forståelse for næringslivet, gjennomførte spørreundersøkelser. Resultatene viste at det var flere forhold ved kommunens rolle i næringslivets utvikling som ikke var tilfredsstillende, blant annet ble barrierer som «manglende infrastruktur», «byråkrati og treg saksbehandling», «dårlig kompetanse» og «utydelige ansvarsområder», nevnt som særlig negativt.¹⁶ På bakgrunn av denne kartleggingen ble det lagt frem konkrete tiltak, både organisatorisk og politisk, for å forbedre kommunens forhold og kjennskap til kommunens næringsliv. Dette hjalp kommunene å kartlegge hvordan deres utførelse av viktige oppgaver blir oppfattet. Det bidro også til å få en bedre rolleforståelse som lokal myndighet.

En studie gjennomført blant 41 småkommuner delte kommunenes samfunnsutviklingsarbeid inn i tre kategorier: «i bakevja», «på rett vei» og «frempå».¹⁷ Felles for kommunene som kom dårligst ut, var at kommunens kontakt med næringslivet var enten minimal eller fraværende. Kommunene som kom godt ut av studien, hadde god dialog med næringslivet, og jobbet for å tilfredsstille næringslivets behov og ønsker. Dette understreker betydningen av proaktive kommuner som har dialog med det lokale næringslivet.

Bø i Vesterålen er en kommune som har gjort flere grep for å bli attraktiv for næringsvirksomhet gjennom å være proaktiv. Det mest kjente grepet har vært nedjusteringen av den kommunale andelen i formuesskatten fra 0,7 prosent til 0,2 prosent¹⁸ (0,35 prosent med den statlige andelen på 0,15 prosent). Hvorvidt dette tiltaket vil hjelpe kommunen på lang sikt, er det for tidlig å konkludere om. En utregning fra KS har vist at Bø ville tape penger på kort sikt.¹⁹ I 2022 kan kommunen vise til en økning fra 70 byggesaker i 2021, til 350 byggesaker. Det skal blant annet investeres i boligfelt og næringsvirksomhet. Det vil kunne bidra til vekst i arbeidsplasser og befolkning.

Flere tiltak er gjort siden Bø senket formuesskatten. Nå gir de også foreldre 50 000 kroner per nyfødte barn. Dette er et tiltak som har som mål å styrke demografien i Bø. I tillegg til dette ønsker kommunen å senke inntektsskatten for personer under 40 år. Dette er en inntekt kommunene ikke kan endre selv, noe som hemmer godt økonomisk styrte kommuner som Bø i konkurranse med de sentrale kommunene. Bø er rangert som den tredje best styrte kommunen i Norge, og er en av kommunene i Norge med best finanser og økonomisk regnskap.²⁰ Bø gjør det også godt i NHOs kåring og har hatt nest mest fremgang siden 2015. De har særlig fått bedre arbeidsmarked og kompetanse, men så langt har ikke demografien blitt bedre. Kommuner som Bø, som har god kontroll på kommuneøkonomien, burde få tillit til å gjennomføre tiltak som å senke inntektsskatten for de under 40 år. Bø har ikke, i likhet med mange andre distriktskommuner, umiddelbar nærhet til sentrale strøk. Dette innebærer at det er en sterkere kobling mellom arbeidsplass og bosted, noe som taler for at kommuner som Bø burde ha større frihet over beskatning.

Stedsutvikling

Stedsutvikling dreier seg om tilrettelegging og fysisk utforming av lokalsamfunnet. For norske kommuner er dette et av de viktigste og mest effektive verktøyene de har, for å kunne skape levende og attraktive lokalsamfunn.

Distriktsenteret peker på at kommunenes rolle som forvalter er viktig for et godt næringsliv.

Dette innebærer å ivareta samfunnsmessige interesser gjennom offentlige lover, forskrifter og reglementer. Og det dreier seg om annen tilrettelegging og utvikling som arealplanlegging, saksbehandling av byggesaker og skjenkebestemmelser.²¹ Det dreier seg også i aller høyeste grad om å utvikle kommunen til å bli et attraktivt sted å bo. Kommuner som ikke er attraktive å bo i, vil heller ikke tiltrekke seg arbeidskraft og kompetanse.

For de minste kommunene kan samlokalisering og sambruk være effektive virkemidler for å skape møteplasser. Dette innebærer blant annet å skape møteplasser som bidrar til både sosialt samvær og næringsutvikling. Et eksempel er Ulstein arena, der det er bygget et idretts- og kulturhus med bibliotek, svømmehall, ballbane, klatrehall, kafé og turistinformasjon. Denne typen sentrum er viktig for lokalsamfunnet, og ved å skape attraktive møteplasser kan man styrke det demografiske grunnlaget. Ulstein gjør det også godt i NHOs kommune-NM, der de er rangert som Norges 29. beste kommune, og gjør det best på indikatoren «næringsliv».²²

Ulstein har, gjennom initiativet «300-metersbyen», utviklet Ulsteinvik til å bli en by med et levende sentrum. Dette er en modell som legger til rette for samlokalisering av viktige fysiske møteplasser. Helst skal bolig, arbeidsplass og viktige hverdagslige møteplasser være innen fem minutters gangavstand. Kommunen har blant annet flyttet det som bidrar til et levende byliv, til sentrum, og de har sørget for at «alle kommunale planer henger sammen og bygger opp under hverandre (kommunen har hatt et felles planforum for alle tjenester i over 20 år)».²³ Som en følge av dette har de også opplevd stor tilflytting til sentrum fra de mer usentrale områdene. I likhet med Bø har Ulstein vært proaktiv økonomisk, og sørget for å gjøre det offentlige tjenestetilbudet mer effektivt.

Næringsfond

Mange kommuner har ordninger med såkalte næringsfond. Dette er en tilskuddsordning som skal fremme næringsutvikling, både gjennom nyetableringer og videreutvikling av eksisterende bedrifter. Pengene kan brukes til blant annet utstyrsinvestering, innovasjon og samarbeid mellom bedrifter.

Rambøll har tidligere evaluert de kommunale næringsfondene. Det trekkes frem at næringsfondene bidrar positivt til å utvikle det lokale næringslivet. Midlene har særlig bidratt til å styrke, sikre eller etablere både nye arbeidsplasser, men også overlevelsen til etablerte bedrifter.²⁴ I tillegg har midlene ført til økt attraktivitet for kommunen som reisemål og lokaliseringsvalg for bedrifter, men har hatt lav innvirkning på flyttestrømmen utover å holde på den eksisterende befolkningen. Dette er særlig knyttet til investering i infrastruktur, som bidrar til å utforme bedre fysiske møteplasser, og å minske avstander.

En av de viktigste rollene som næringsfondenes midler kan ha, er å fungere som en utløsende katalysator for annen finansiering. Midlene fra næringsfondene tildeles ofte i sammenheng med midler fra Innovasjon Norge eller banklån. Akkurat dette gjør at staten tar mindre risiko, noe som gjør at bedriftene har større insentiver til å lykkes.

Sentrale tiltak for et levende næringsliv i kommunene

- Alternativer til generalistkommunesystemet må vurderes. En alternativ ordning er å ha differensiert oppgavefordeling for å sikre selvbestemmelse og mer effektiv ressursbruk i kommunene. Et slikt system vil sørge for at kommuner konkurrerer i større grad, og at de på den måten lærer av andre kommuners praksiser.
- Kommunene må ha større mulighet til å konkurrere om næringsvirksomhet. Kommuner med god økonomi som ikke har nærhet til større arbeidsmarkeder, må få større frihet til å lokke til seg arbeidskraft og beboere.
- Det kommunale inntektsfordelingssystemet må endres slik at det gir insentiver til konkurranse og mer effektiv ressursbruk i kommunene. Dagens inntektssystem med store overføringer mellom kommunene fjerner insentiver til effektiv styring.
- Det må legges til rette for befolkningsvekst i distriktene gjennom desentraliserte kompetanse- klynger og ved å åpne for å etablere offentlige arbeidsplasser utenfor Oslo.

Tiltak kommuner kan gjøre:

- Kommuner må, som et minimum, opptre proaktivt og kartlegge det lokale næringslivets behov.
- Kommuner må ta stedsutvikling på alvor. Ulsteinvik og «300-metersbyen» er eksempler til etterfølgelse – samlokalisering og kortere avstander kan skape levende sentrum, også i mindre byer.
- Kommunene må stimulere til demografisk vekst gjennom økonomiske insentiver, slik som Bøs «baby-subsidie».
- Byråkratiske barrierer som ikke inviterer til nyetablering- eller bedriftsutvikling, må bygges ned. Dette innebærer blant annet kommunenes saksbehandling i form av ventetid, tilgjengelighet og samhandling mellom avdelinger og ansvarsområder i kommune- administrasjonen. Kommuner må derfor definere og styrke næringssjefsrollen – og gjennom dette ha tettere dialog med det lokale næringslivet.

Oppsummering

Notatet har vært innom to viktige debatter: Hvordan rammevilkårene burde være for å gi kommuner mulighet til å lykkes – og hvilket handlingsrom og verktøykasse kommunene faktisk har for å tiltrekke seg folk og bedrifter.

Rammevilkårene, slik de er i dag, legger ikke opp til at kommunene kan gjennomføre tilstrekkelig med tiltak for å tiltrekke seg arbeidskraft og bedrifter. Flere forhold legger bånd på kommunene og deres handlingsrom. Generalistkommuneprinsippet, det kommunale inntektssystemet og konkurransen med sentrale kommuner som Oslo, bidrar til å legge bånd på kommunene. De norske kommunene har liten frihet, særlig når det gjelder å bestemme skatter og avgifter. I tillegg må de levere de samme tjenestene som generalistkommuner, uavhengig av forutsetninger og behov. Dette

hindrer konkurranse mellom og nytenkning innad i kommunene. Vi mister dermed muligheten til å få bedre og mer effektiv oppgaveløsning i kommunene, samtidig som kommuner ikke har mulighet til å tilpasse seg etter sine egne behov og forutsetninger.

Kommunenes handlingsrom ligger hovedsakelig i den fysiske utformingen av lokalsamfunn. Men også noen økonomiske tiltak står til rådighet for kommunene. De må, som et minimum, opptre proaktivt i møte med det private næringslivet; det bidrar til å skape forståelse for bedrifters behov, men det stimulerer også til en god kultur som senker terskelen for utvikling og investering i lokalsamfunnet. Den fysiske utforming av kommunens areal kan være et godt virkemiddel. Erfaringer fra Ulstein kommune viser at det å skape sentrum kan ha en positiv effekt på befolkningsvekst, noe som er helt essensielt for å styrke kommunen. Økonomiske insentiver, som vist ved eksempelet fra Bø i Nordland, kan også bidra til å gjøre kommunen til et attraktivt sted å lokalisere næringsvirksomhet.

Kort fortalt: Staten må sette rammene for både næringslivet, og for hva kommunene kan gjøre for å styrke dette lokalt. Disse rammevilkårene må være stabile og forutsigbare. Kommunene på sin side må sørge for å gjøre seg attraktive for innflytting og etablering av bedrifter – dermed er spørsmålet om kommunene burde få økt handlingsrom til nettopp dette.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på skjalg@civita.no eller civita@civita.no.

Kilder

- Bach, David & Lier, Truls. 13. Oktober 2021. Bø vil ikke lenger få kompensasjon for nedsatt formuesskatt. E24. Hentet fra: <https://e24.no/naeringsliv/i/0G39Lg/boe-vil-ikke-lenger-faa-kompensasjon-for-nedsatt-formuesskatt>
- Brox, Bjørn. 11. August. 2022. Norges best styrte kommuner – Kommuneindeksen 2022. Agenda Kaupang. Hentet fra: https://www.agendakaupang.no/wp-content/uploads/2022/08/Norges-best-styrte-kommuner-Kommuneindeksen-2022_Agenda-Kaupang-11.08.22.pdf
- Distriktssenteret. 15. februar 2016. Hurum som næringsvennlig kommune: Fagrapport fra gjennomført studie. Distriktssenteret. Hentet fra: <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2016/11/HURUM-SOM-N%C3%86RINGSVENNLIG-KOMMUNE.pdf#page=57>
- Dølvik, Tor & Vinsand, Geir. 25. april 2005. Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0006/ddd/pdfv/246130-r4688_generalistkommune-krd_tdg.pdf
- Hougen, Skjalg Stokke. 11. November 2022. Generalistkommuneprinsippet. Civita. Hentet fra: <https://civita.no/politisk-ordbok/generalistkommuneprinsippet/>
- Jensen, Bjørn Richard & Wekre, Torbjørn . 17. mars 2020. Notat: Distriktskommuner som lykkes godt med næringsutvikling. Distriktssenteret Hentet fra: <https://distriktssenteret.no/artikkel/%e2%80%8bnotat-distriktskommuner-som-lykkes-godt-med-naeringsutvikling/#target-4>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. Levende lokalsamfunn for fremtiden: Distriktmeldingen. (Meld. St. 5. 2019–2020). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/935d2cc0d4924184810f4bf336662c80/no/pdfs/stm201920200005000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. 05. Mai 2021. Regionale utviklingstrekk. Regjeringen. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regionale-utviklingstrekk-2021/id2847260/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. 04. Desember 2020. Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Regjeringen. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-15/id2788079/?ch=1>
- Moen, Svein Erik. 2011. Kommunen som samfunnsutvikler (Fafo-rapport 2011:30). Fafo. Hentet fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/kommunen-som-samfunnsutvikler>
- NHO. 2022. NHOs kommunebarometer 2022. nho.no. Hentet fra: <https://www.nho.no/tema/offentlig-sektor-og-naeringslivet/kommune-nm/>

NOU 2020: 12. Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6e57b898abea46f1bde2108f82ce1796/no/pdfs/nou202020200012000dddpdfs.pdf>

Rambøll. Februar 2012. Underlagsrapport – Evaluering av regionale og kommunale næringsfond. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/underlagsrapport_kommunale_neringsfond.pdf

Sambøll, Lasse Sigbjørn. 7. desember 2009. Utvikling i regionale arbeidsmarkeder. SSB. Hentet fra: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/utvikling-i-regionale-arbeidsmarkeder>

Sluttnoter

- 1 Stortinget
- 2 NHOs KommuneNM, 2022
- 3 Jensen & Wekre 2020
- 4 Jensen & Wekre 2020
- 5 NOU 2020:15
- 6 Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021
- 7 NOU 2020:12
- 8 Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021
- 9 NOU 2020:12
- 10 Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021
- 11 SSB, 2009
- 12 Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021
- 13 Hougen, 2022
- 14 Dølvik & Vinsand
- 15 Moen 2011
- 16 Fagrapport distriktssenteret, 2016
- 17 Jensen & Wekre, 2020
- 18 Bach & Lier, 2021
- 19 Olaisen, 2020
- 20 Kommuneindeksen 2022
- 21 Jensen & Wekre, 2020
- 22 NHO kommuneNM, 2022
- 23 Agenda Kaupang, 2022
- 24 Rambøll, 2012