



NORCE Norwegian Research Centre AS
www.norceresearch.no

Hva har småkommunene fått ut av Byregionprogrammet?

Elisabeth Angell og Gro Marit Grimsrud, NORCE Samfunn¹
Januar 2020

¹ Kontaktinformasjon: elan@norceresearch.no og ggr@norceresearch.no

Bakgrunn og metode

Dette notatet refererer resultater fra en telefonundersøkelse blant de som var prosjektledere i Byregionprogrammet (ByR) som pågikk i perioden 2014-2018. Formålet var å finne ut hva småkommunene har fått igjen for å være med i et program som ønsket å styrke vekstkraften i byregioner gjennom økt samarbeid mellom by og land.

Bakgrunnen for å stille dette spørsmålet er funn fra to tidligere studier som kan tyde på at det først og fremst er de mest sentrale kommunene som har tjent på samarbeidet. I forbindelse med evalueringen av Byregionprogrammet (Leknes m.fl. 2018), ble det gjennomført en survey som viste at de fleste prosjektledere og -deltakerne selv mente at det er mest sannsynlig at de økonomiske veksteffektene vil være størst i by/senterkommunene og minst i omlandskommunene. Svarprosenten blant prosjektdeltakere var imidlertid lav. Videre viste en studie av småkommuners nytte av samarbeid om næringsutvikling (Angell og Grimsrud 2017) flere eksempler på at småkommunene opplevde begrenset eierskap og nytte av ByR-samarbeidet. Det ble antydnet at slike samarbeid binder opp kapasitet i småkommunene, slik at det blir mindre ressurser til å arbeide med utviklingsarbeid lokalt. Studien var avgrenset til ni småkommuner i fem regioner.

Til tross for disse funnene, utelukker ikke de to studiene at mange små og mindre sentrale kommuner kan ha hatt god nytte av å delta i Byregionprogrammet. For å få mer kunnskap om dette har vi med godkjenning fra NSD, gjennomført telefonintervju iblant de som var prosjektledere i regioner som hadde kommuner i sentralitetskategori 5 og 6. Det var totalt 115 kommuner i sentralitetskategori 5 og 6, fordelt på 29 av de 37 byregionene som deltok i Byregionprogrammet. I alt ble 29 prosjektledere kontaktet på e-post og 24 ble intervjuet i desember 2019. Intervjuene varte mellom 15-45 minutter.

Spørsmålene vi stilte var:

- Hva mener du kommunene i sentralitetskategori 5 og 6, [navnene på disse kommunene i den enkelte ByR-region ble referert] har hatt mest/minst nytte av i ByR-samarbeidet?
- Er det forskjell på hva de ulike kommunene har fått ut av samarbeidet?
- Forklar nærmere hvilken nytte/resultat de ulike kommunene har hatt?
- Hvem representerte kommunen i dette samarbeidet? [Få fram navn og posisjon]
- Hva tror du er de viktigste årsakene til at utbyttet av samarbeidet ble slik du har beskrevet?
- Hva kunne eventuelt vært gjort annerledes for at småkommunene kunne hatt mer nytte/resultat av ByR-samarbeidet?

Oppsummering av samtaler med prosjektledere

Enkeltkommuners nytte - et dumt spørsmål?

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at prosjektlederne mener at alle kommunene innenfor sin region har hatt nytte av å delta i samarbeidet. De framholder at samarbeidet har ført til økt tillit, økt kompetanse og i mange tilfeller økt kapasitet. Sterkt relatert til dette, er inntrykket av at de fleste prosjektlederne var tilbakeholdne med hensyn til å gå inn i diskusjoner om hvilke kommuner som hadde fått minst og mest igjen av samarbeidet. Det ble framholdt at ideen med Byregionprogrammet var å se regionen under ett, der sentrum og omland samarbeider, og nettopp komme bort i fra tankegangen om at kommunene skal konkurrere med hverandre. Samarbeid var sentralt. Det skal også sies at dette var heller ikke et program som hadde som formål å styrke småkommunene.

Et mindretall av prosjektledere mente likevel at bykommunen hadde fått mer igjen for samarbeidet enn omlandskommunene: Tromsø, Kristiansund, Elverum, Alstahaug, Rana og kanskje Steinkjer. Fellestrekk ved disse er at de har ett tydelig og ubestridt senter, og at (minst ett av) samarbeidstemaene har vært knyttet opp mot å gjøre regionsenteret mer attraktivt. Men det betyr ikke at det i alle regioner med ett tydelig og ubestridt senter er slik at senterkommunen har fått mest igjen. Det er like mange eksempler på slike tydelige byregioner, der de mener at omlandskommunene har fått like mye eller mer igjen for samarbeidet. Det gjelder for eksempel Lillehammerregionen, der selve tema for samarbeidet – deltidsinnbyggere og hytter – gir klare føringer på at det er hyttekommunene i Gudbrandsdalen, heller enn senteret, som har fått mest fokus. Andre slike eksempler er Ålesundregionen, Region Namdal, Haugesundregionen, Leikanger-Luster-Sogndal, Harstadregionen – som alle har hatt et bevisst og tydelig fokus på at alle kommunene skal ha noe igjen for samarbeidet.

Det er også eksempler der prosjektleder mener det er en eller flere av de minst sentrale kommunene som har fått best nytte av byregionprogrammet. Det gjelder eksempelvis Drangedal i Grenlandsregionen, Tokke i Vest-Telemark, Sveio i Haugesundregionen/Sunnhordaland, Hjelmeland i Ytre Ryfylke. I Fjellregionen, Lillehammerregionen og Fosen hevdes det at de mest sentrale kommunene har fått mindre igjen enn de minst sentrale. I to tilfeller hørte vi om at en mindre sentral kommune nok ikke hadde fått så mye ut av samarbeidet som de andre, og det var Åmot i Elverumsregionen og Hægebostad i Listerregionen.

Regiontype synes å bety lite

Det er mange ulike regiontyper i byregionprogrammet. I noen regioner er det en større by som utgjør et klart senter, og så varierer det hvor mange av kommunene rundt som er i

sentralitetskategori 5 og 6. F.eks. har Grenland og Kristiansand kun en kommune i kategori 5, de øvrige er mer sentrale kommuner. Andre regioner består utelukkende av kommuner i sentralitetskategori 5 og 6, f.eks. Midt-Troms og Vest-Telemark. Atter andre regioner har et klart senter, men det er liten forskjell i størrelsen mellom bykommunen og omlandskommunene (slik som f.eks. i Sunnhordaland og Fosen) eller har to «tvillingbyer» med omland (slik som Grenland, Alstahaug, Sunnfjordbyen, Fjellregionen). Det er også eksempler på kommuner som var med i to ByR-regioner. *Det er imidlertid ingen ting i våre funn som tyder på at disse forholdene er avgjørende for hva de minst sentrale kommunene har fått ut byregionsamarbeidet.*

Flere av de intervjuede mente at grunnen til at hele regionen hadde fått igjen for samarbeidet var at de utgjorde funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner. Vi merker oss at ikke alle funksjonelle regioner kom fram til samme konklusjon, og at en del ByR-regioner som ikke overlappet med funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner også mente at alle kommunene hadde fått igjen for samarbeidet. Det er med andre ord ingen ting fra denne undersøkelsen som tyder på at regiontype avgjør hva småkommunene har fått igjen fra samarbeidet, i alle fall sett fra prosjektledernes side.

Vanskelig å vurdere utbytte

Som nevnt var mange prosjektledere tilbakeholdne med å si at noen har fått mer ut av samarbeidet enn andre. En av grunnene er at dette er vanskelig å vurdere. Skal den enkeltes utbytte for eksempel vurderes etter den enkeltes innsats? Det ble nevnt at når kommunene betaler etter seg inn etter antall innbyggere så er det ikke rart at de største kommunene gir mer og krever mer. Andre sa at ideen med deres samarbeid var satsing på byen (som motor) og at småkommunen(e) var med på dette etter eget ønske, fordi et sterkt senter også ville gagne dem. Det viktigste var dog at enkeltkommuners nytte ikke hadde vært et tema i samarbeidet.

Mindre sentrale kommuner har fått økt tilgang til utviklingsressurser

Noen prosjektledere fortalte at enkelte eller flere kommuner ikke har deltatt like aktivt i samarbeidet, og dette er i tråd med funn fra studien av småkommuners nytte av næringsamarbeid (Angell og Grimsrud 2017). Prosjektlederne mente det skyldes at noen kommuner hadde liten kapasitet, som av og til var knyttet til vakanser og utskifting av personer. Andre ganger har politisk uenighet eller personmotsetninger vært hemmende. I lys av studien Angell og Grimsrud (2017), er det likevel bemerkelsesverdig at de fleste prosjektlederne synes å mene at de minst sentrale kommunene har hatt særlig stor nytte av ByR-samarbeidet. De peker på at småkommunene på denne måten har fått tilgang til mer ressurser, økt kompetanse (f.eks. gjennom deltakelse på fellessamlinger og tilgang til kommunespesifikke analyser i fase 1) og økt kapasiteten (f.eks. gjennom at det er laget

regionale utviklingsplaner som den enkelte kommune har nytte av i sin egen planlegging). Småkommunene har som regel bare en liten stillingsressurs som jobber med disse temaene, og uten samarbeid kunne de ikke oppnådd de samme resultatene. I samsvar med resultatene fra evalueringen av programmet (Leknes et al. 2018), er prosjektledernes vurderinger at styrking av «den myke infrastrukturen» er noe alle kommuner i regionene har hatt nytte av, og det gjelder dermed også småkommunene.

Stabilitet i samarbeidskonstellasjonen

På bakgrunn av intervjuene, så vel som evalueringen av Byregionprogrammet, har vi fått inntrykk av at det er nokså store variasjoner i hvor mye den enkelte region har fått ut av programmet. Mye tyder på at de regionene som over lang tid har hatt stabile regionale samarbeid f.eks. gjennom regionråd eller regionale utviklingsselskap, (slik som Grenland, Kristiansand, Stord) har fått mer ut av byregionprogrammet enn de som har startet opp nylig, f.eks. som resultat av byregionprogrammet. For godt etablerte regionale samarbeidskonstellasjoner, gjør et statlig program som ByR at regionen får ekstern finansiering til å gjennomføre tiltak og prosjekt de ofte lenge har ønsket. Dessuten ser vi at det ikke alltid er lett å skille mellom ulike initiativ, program og samarbeid som pågår helt eller delvis parallelt, og at diffuse skiller mellom prosjektene kan gjøre at det ser ut som at slike faste samarbeid har fått flere resultater av samarbeidet.

Det slår oss også at de samarbeidskonstellasjonene med lengst fartstid, ser ut til å ha størst fokus på at alle kommunene skal vinne på samarbeidet. Det er der vi finner flest refleksjoner rundt problemstillinger knyttet til sentrum-periferiforhold. Lang fartstid sammenfaller i stor grad med at utviklingsarbeidet foregår i profesjonelle miljøer, med flere personer som har utviklingsarbeid som sitt daglige virke. Det kan tenkes at en av grunnene til at et samarbeid varer over lang tid er at alle kommunene mener de får noe igjen for det.

Flere ByR-regioner har hatt utskiftninger av prosjektleder, og de samarbeidende kommuner har også hatt utskifting av personell i programperioden. Det kan synes som at nordnorske regioner har vært mer utsatt for dette enn de lenger sør. Det er rimelig å tenke at småkommuner med begrenset kapasitet er særskilt sårbare for slike utskiftninger.

Lokalpolitisk forankring er nødvendig for tiltak som skal prioriteres av en kommune. For noen kommuner har det skjedd politiske endringer som har fått direkte betydning for prioriteringen av og i ByR-samarbeidet. Noen opplevde endringer etter valget i 2015, og forteller at de måtte endre prosjektet underveis av den grunn, eller måtte bruke mye ressurser på å forankre prosjektet på nytt etter at det kom nye politikere til. Andre kommuner har hatt politiske endringer etter valget i 2019, etter at ByR er avsluttet. Dette

har betydning både for innholdet i prosjektet, men også for hvem som deltar og ikke minst for hvordan erfaringene videreføres når prosjekter er avsluttet og nye personer kommer til.

Region- og kommunereform

Som Leknes m fl. (2018) rapporterte, fant vi også i vår telefonundersøkelse at kommunereformarbeidet har påvirket ByR-samarbeidet. I noen regioner gikk det greit å skille disse to prosessene fra hverandre, f.eks. ved at ByR-arbeidet ble lagt til næringsutviklingsorganisasjoner utenfor kommunen og det ble dermed mer frakoblet kommunens arbeid. For andre regioner forkludret kommunereformarbeidet utviklingsarbeidet i ByR, både gjennom at lokale motsetninger ble løftet opp og ved at kapasiteten i administrasjonen og blant politikerne ble bundet opp. For atter andre ByR-regioner, virker det som at dette programmet bidro som en del av forarbeidene til kommunesammenslåing, f.eks. i Midt-Troms og Ofoten. Kommunesammenslåing påvirker dermed samarbeidet både for de som slår seg sammen og de som står utenfor. De minst sentrale kommunene finnes i begge kategorier. Gitt mindre utviklingskapasitet i utgangspunktet og at småkommunene oftere er omfattet av tvangssammenslåing, kan det tenkes at de minst sentrale kommunene har vært mest sårbare for disse prosessene.

Den vanskelige forankringen

Det synes som at noen regioner har lagt mest vekt på den lokalpolitiske forankringen, der politikerne har utgjort kjernen i samarbeidet, mens andre regioner har lagt mest vekt på den administrative forankringen, der ofte næringsansvarlige fra ulike kommuner har vært de viktigste aktørene. I andre tilfeller er disse igjen samlet i enheter utenfor kommunen, og da kan det være det er litt avstand til det kommunale systemet, både administrativt og politisk. Det synes for å være vanskelig å ha både en solid lokalpolitisk forankring og en solid administrativ forankring, og særlig dersom det også er snakk om både rådmannsforankring og forankring blant de som jobber med næringsutvikling.

Dersom det er slik at de minst sentrale kommunene utgjør et klart mindretall kan det være at disse kommunene vies minst oppmerksomhet med hensyn på forankring. Det kan være rimelig å anta at forankringen blir sterkes vektlagt for by-kommunen, særlig for et program som dette. Det kan gi svakere forankring i småkommunene. På den andre siden er det gjerne enklere beslutningssystemer og smådriftsfordeler slik at forankringen kan være lettere i småkommuner ene og alene fordi færre personer skal involveres for å få en sak forankret.

Personinformasjon vanskelig tilgjengelig

Disse intervjuene gav ikke god nok innsikt i personinformasjon om hvilke personer som nå vil være aktuelle å gå videre med for oppfølgingsstudier/intervju. Noen av prosjektlederene ville ikke gi ut informasjon om navn og begrunnet det med personvern hensyn. Andre gav i større grad informasjon om at personer i bestemte stillinger var med, f.eks. næringsansvarlig, rådmann, ordfører eller varaordfører. I mange kommuner er det kommet nye personer i disse stillingene. Det gav derfor liten mening å bruke mye tid av samtalen på å finne navn og kontaktinformasjon for disse. Hvem som vil være aktuelle å kontakte vil være svært avhengig av nøyaktig hvilken problemstilling som skal belyses, og vi fant det mer relevant å konsentrere samtalen om de mer analytiske spørsmålene. Denne intervjurunden gav altså ikke god nok informasjon til at vi kan lage liste over aktuelle kontaktpersoner for disse kommunene.

Refleksjoner rundt resultatene

Resultatene fra denne intervjuundersøkelsen er omtrent motsatt av undersøkelsen rettet mot samarbeid om næringsutvikling blant småkommuner – utført av de samme forskerne (Angell og Grimsrud 2017). Mens vi her har intervjuet prosjektledere i ByR, så intervjuet vi utviklingsaktører i studien av småkommunene. Mens de fleste ByR-prosjektledere mente at de minst sentrale kommunene hadde fått mye igjen for samarbeidet, mente de fleste kommunale utviklingsaktørene i et utvalg små kommuner at de hadde fått lite igjen av regionalt samarbeid. Dette spriket gjaldt også innenfor de samme regionene; der utviklingsaktørene hadde fortalt om lite utbytte, fortalte prosjektlederene om godt utbytte for småkommunene. Det er nærliggende å forstå dette som at oppfatningen av nytte varierer med ståsted: prosjektleder hadde fokus på regionen og resultatene fra det spesifikke ByR-prosjektet, kommunale utviklingsaktører hadde fokus på kommunen og på regionalt samarbeid mer generelt. Småkommuneundersøkelsen var ikke en undersøkelse av ByR-samarbeidet, men av regionalt samarbeid mer generelt. Alle de undersøkte småkommune hadde dog deltatt i ByR-samarbeidet, men de hadde også deltatt i Småkommuneprogrammet. Dermed sammenliknet informantene nytten av det regionale programmet opp mot nytten av et program der egen kommune hadde blitt tilført midler og hadde styringen alene.

Noen av prosjektlederene vi snakket med var ledere gjennom hele prosjektperioden, men i mange regioner var det bytte av prosjektledere en eller flere ganger. Vi har snakket med den som var prosjektleder i slutfasen. Ved evalueringstilignende studier kan det være at den som «står i stormen» kan ha en egen agenda for å framstille arbeidet på en bestemt måte, ofte som vellykket, og fokusere mest på det som fungerte og mindre på det som ikke fungerte. ByR ble stort sett avsluttet for over et år siden, det betyr at mange kan ha glemt en del ting, de har gått videre med andre oppgaver og jobber og noen er blitt

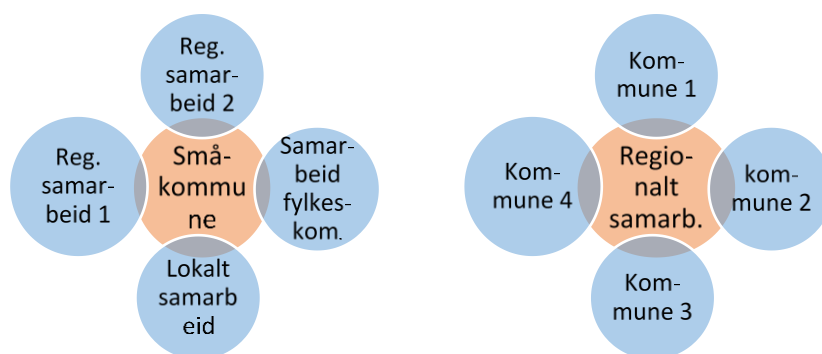
pensjonister. Når det er snakk om relativt korte og avgrensede intervjuer som her, er det ofte mindre sjanse for å få fram vanskeligheter og detaljer.

Denne telefonundersøkelsen har gitt få konkrete eksempler på hva mindre sentrale kommuner har fått igjen i form av endret praksis, holdninger, tjenester til næringsliv og frivillighet for å være med i Byregionprogrammet. En grunn er at prosjektlederne har hatt fokus på prosjektet som helhet, og mange av dem ville ikke gå inn på spørsmålet om at kommunene kunne ha hatt ulikt utbytte av deltakelsen, og i alle fall ville de ikke knytte det til størrelse og beliggenhet. Det ble nevnt at noen ganger var det slik at de minst sentrale kommunene nok også var de som var minst interessert i samarbeid, enten det nå skyldes kapasitetsproblemer eller andre forhold. Enkelte prosjektledere var klare på at de minst sentrale kommunene nok ville ha svart annerledes på spørsmålet om nytte.

Videre forskning

Mange andre faktorer enn selve ByR-programmet påvirker samarbeidskonstellasjoner av denne typen, og resultatene av dem. Det er mange ulike prosesser som pågår parallelt, noen ganger drar de i samme retning og forsterker hverandre, andre ganger går de i helt ulike retninger. Vi har også vist at ulike undersøkelsesdesign med ulike informantgrupper kan påvirke resultat og konklusjoner.

For å få mer innsikt i og konkrete eksempler på hvordan småkommuner kommer ut av regionale samarbeid om utviklingsspørsmål, f.eks. med hensyn til om slike samarbeid er kapasitetsutvidende eller kapasitetsbegrensende, bør slike samarbeid studeres i større dybde og detalj og fra ulike ståsteder. Det kan for eksempel gjøres ved (1) å ta utgangspunkt i en eller flere slike kommuner og undersøke hvordan de arbeider med utviklingsspørsmål. En kan da studere hvordan regionale samarbeid plasserer seg inn i disse kommunens totale utviklingsarbeid. Her kan det tas høyde for at en kommune kan delta i flere samarbeid – både horisontale og vertikale. Alternativt (2), kan en ta utgangspunkt i et eller flere regionale samarbeid og undersøke i detalj hvordan de ulike samarbeidskommuner jobber og hva de får igjen for samarbeidet. Kombinasjoner av disse er selvfølgelig også mulig (3).



Studiemodell 1 med fokus på småkommunen og studiemodell 2 med fokus på samarbeidet

Mange problemstillinger kan studeres i begge typer undersøkelsesmodeller, men inngangen til problemstillingen er noe ulik. Dersom en er opptatt av f.eks. hvordan horisontale/regionale samarbeid fungerer sammenliknet med vertikale samarbeid for småkommuner så er modell 1 mer nærliggende. Er en opptatt av f.eks. hvordan regionale samarbeid fungerer for småkommuner sammenliknet med større kommuner er modell 2 mer egnet.

På bakgrunn av våre to små undersøkelser om småkommuners nytte av regionale samarbeid, mener vi det er behov for mer kunnskap blant annet om disse problemstillingene:

- Hva skal til for at (ulike former for) samarbeid skal virke kapasitets- og kompetanseutvidende for kommuner med begrenset utviklingskapasitet? – og hva er det som gjør at samarbeid kan virke begrensende på kapasiteten?
- Hvordan skal man måle og vurdere «nytte» og «resultat» av slike samarbeid?
- I hvilken grad har småkommuners resultat og nytte av samarbeidet sammenheng med
 - Organisering, finansiering og forankring i egen kommune og region
 - Hvor etablert samarbeidskonstellasjonen er, og hvordan den er sammensatt
 - Enkeltpersoners innsats og ressursinnsats mer generelt
 - Samarbeidstema
 - Eksterne forhold som f.eks. oppsving/nedgang i lokale næringer
- Hva kjennetegner vellykkede samarbeid? Hva gjør at enkelte samarbeidskonstellasjoner vedvarer, mens andre oppløses etter kort tid?

- Hva betyr statlige program for hvilke samarbeid småkommuner går inn i, hvordan det samarbeides og hva det samarbeides om?
- Hva betyr regionaløkonomiske forhold, som for eksempel svingninger i lokale næringer

Kommunereformen gjør at mange kommuner er i gang med omorganiseringer og reorganiseringer og det er interessant hvordan de minst sentrale stedene/kommunene kommer ut i disse prosessene. Har ByR-samarbeid betydd noe for hvordan nye kommuner organiserer sitt nærings samarbeid framover? Hvordan kan nye kommuner med både utkantsutfordringer og sentrumsutfordringer på samme tid legge opp utviklingsarbeidet slik at hele kommunen sikres en positiv utvikling? Når utkantkommunene slås sammen med større kommuner endres sentralitetskategorien og det kan få konsekvenser f.eks. i forbindelse med nivå på arbeidsgiveravgiften for lokale bedrifter. At ny kommunestruktur gjelder fra 1.1.2020 gjør at dette er en god timing å sette i gang et slikt prosjekt.

Referanser

Angell, E og Grimsrud G. M (2017) *Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling*,
<http://hdl.handle.net/11250/2626990>

Leknes, E mfl (2018) *Evalueringen av utviklingsprogrammet for byregioner*,
<http://hdl.handle.net/11250/2631064>

