

# Verksted for regional utvikling 2018

## En oppsummering



Kommunal- og  
moderniseringsdepartementet



## Forord

Verksted for regional utvikling så dagens lys i 2016 og årets Verksted var det tredje i rekken. Verkstedet har fylkeskommunene som hovedaktør. Det er et møtepunkt mellom departementene og fylkeskommunene og virkemiddelapparatet.

Å skape gode læringsarenaer er utfordrende. Et viktig grep ved Verkstedet har vært å involvere personer fra ulike avdelinger i fylkeskommunene, som jobber med både næring, planlegging, utdanning. Vi i departementet opplever at Verkstedet utvikler seg til å bli en arena for å diskutere, utforske, lære og utfordre hverandre. Det er fortsatt rom for forbedring.

Denne rapporten er skrevet for å møte et av forbedringsbehovene, nemlig behovet for å koble det som skjer på Verkstedet inn i hverdagen. Det er bare noen få fra hver fylkeskommune som er med på Verkstedet, og det er det som skjer i fylkeskommunene og i departementene og i virkemiddelaktørene før og etter som kan skape forskjeller.

God lesing!

9 L Q F H Q W ) O H L V F K H U D Y G H O L Q J V G L U H N  
\* H U G 6 O L Q Q L Q J D Y G H O L Q J V G L U H N W ; U  
% H Q H G L F W H \$ N U H X W U H G Q L Q J V O H G H U  
\$ Q M D \* M U X P X W U H G Q L Q J V O H G H U

Regionalpolitisk avdeling

## Om Verksted for regional utvikling 2018

Verksted for regional utvikling er en arena for fylkeskommunene og deres medspillere, for erfaringsdeling og utvikling av god praksis. Formålet med verkstedet er å styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og regional strateg. Overordnet kretser temaene rundt innovasjon, kompetanse, omstilling, kapasitet og regionale planer og strategier.

Verksted for regional utvikling 2018 hadde tre dybdespor, som hver ble fulgt av en forsker og en fylkeskommunal vert.

- Hvordan kan det offentlige fremme utvikling av nye næringsområder? Professor Rune Fitjar, Universitetet i Stavanger, og Gleny Foslie, Trøndelag fylkeskommune
- Tilgang på relevant næringsrettet kompetanse gjennom etter- og videreutdanning. daglig leder/fagdirektør Rolf Røtnes, Samfunnsøkonomisk analyse, og Kathrin Jakobsen, Hordaland fylkeskommune
- Når manglende kapasitet hemmer utvikling. Forskningsleder/seniorforsker Svein Frisvoll, Ruralis, og Bente Bjerknes, Buskerud fylkeskommune.

I plenum var det to hovedforedrag

- Smart spesialisering i EU, ved Peter Berkowitz, Head of Unit i DG Regio
- Partnerskap, ved Ann Karin Tennås Holmen, førsteamanuensis på Universitetet i Stavanger

Presentasjonene fra foredragene er tilgjengelige på nettsiden til Verkstedet<sup>1</sup>.

I tillegg ble Veileder for Smart spesialisering som metode for regional næringsutvikling lansert<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup><https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/pameldinger-seminarer-rega/verksted-for-regional-utvikling/id2554758/>

<sup>2</sup>For veileder og mer informasjon se [www.regjeringen.no/smartspesialisering](http://www.regjeringen.no/smartspesialisering)

# 1. Dybdespor 1 Hvordan kan det offentlige fremme utvikling av nye næringsområder?

## 1.1 Problemstillingen, dybdespor 1

*At det offentlige ikke kan velge vinnere er et kjent utsagn. Samtidig kan små nisjer spille store roller i lokal og regional næringsutvikling. De private aktørene vurderer selv hvilke muligheter som er verdt å investere i, men påvirkes av offentlige rammebetingelser og samhandling med andre aktører. Dialog mellom næringsliv, forskning, det offentlige, investorer, enkeltpersoner og organisasjoner er avgjørende. Ingen av disse gruppene vil alene se alle mulighetene i regionen, men sammen og på bakgrunn av gode analyser kan de utforske nye veier. Smart spesialisering legger vekt på analyse og dialog i såkalte entreprenørielle oppdagelsesprosesser. Det gir verktøy for prioritering og samordning av offentlig og privat innsats som bygger opp om nye muligheter. Hvilke roller kan og bør fylkeskommunen ta i dette landskapet? Hvordan håndtere risiko knyttet til prioritering av nye næringsområder?*

Temaet ble fulgt av Rune Fitjar, professor ved Universitetet i Stavanger.

## 1.2 Notat fra Rune Fitjar, sendt til deltagerne før Verkstedet

Det er gjort mye forskning på hvordan regioner utvikler nye næringer og hvordan dette bidrar til omstilling og vekst. Et utgangspunkt for denne forskningen er at økonomisk utvikling nesten alltid innebærer endringer i hva økonomien produserer. Land og regioner utvikler seg sjelden i stor grad bare ved å gjøre produksjonen mer effektiv. Utvikling innebærer at regionen erstatter sysselsetting i mindre verdiskapende næringer med næringer hvor verdiskapingen er større og lønningene høyere. Notatet diskuterer først forutsetninger for utvikling av nye næringer i en regional økonomi, og deretter det offentliges rolle i slike prosesser. Til slutt tar det opp noen sentrale veivalg i utviklingen av politikk på dette området.

### 1.2.1 Spesialiseringer og kapabiliteter

Arbeidsdeling og spesialisering er sentrale prinsipper i økonomien. Arbeidet fordeles mellom enkeltpersoner, bedrifter, regioner og land, som så handler seg imellom for å dekke sine behov. Dette gir muligheter for å spesialisere seg innenfor enkelte arbeidsoppgaver, slik at arbeidet kan gjøres mer effektivt. Alle regioner har derfor sine spesialiseringer – næringer hvor de eksporterer til andre regioner av sin produksjon. Grunnlaget for slike spesialiseringer er at regionen har et konkurransefortrinn som gjør at de kan produsere eksportvaren mer effektivt enn andre regioner. Dette kan være et absolutt konkurransefortrinn, hvor regionen produserer et produkt mer effektivt enn alle andre regioner. Alternativt kan det være et komparativt konkurransefortrinn, hvor regionen produserer produktet relativt mer effektivt enn andre produkter. Konkurransefortrinnet kan være knyttet til lavere pris, høyere kvalitet eller unike egenskaper.

For å kunne spesialisere seg i noe, må man også være i stand til å gjøre de oppgavene som kreves. Regionen må derfor ha evner og kapasitet – eller kapabiliteter – til å produsere det aktuelle produktet. Slike kapabiliteter omfatter blant annet kapital, teknologi, naturressurser og kompetanse i arbeidsstokken. Det er stor forskjell i hvilke kapabiliteter som kreves for å produsere ulike produkter. Noen produkter er enkle å produsere, og de fleste regioner kan

derfor utvikle kapabiliteter til å produsere dem. I slike tilfeller vil konkurransen normalt handle mest om pris. Over en lang periode har for eksempel mye industriproduksjon flyttet til lavkostland, etter hvert som disse har utviklet nødvendige kapabiliteter for slik produksjon. Andre produkter er mer komplekse og krever gjerne flere ulike avanserte kapabiliteter. Bare noen få regioner har derfor kapabiliteter til å produsere dem. Selv om produksjonen av mobiltelefoner har flyttet til lavkostland, gjøres fremdeles mye av arbeidet med design og produktutvikling i høykostregioner. I slike tilfeller er konkurransen mindre, og regionen kan tjene monopolrenter på produksjonen. Dette påvirker også velstandsutviklingen i regionen. For innbyggerne i regionen vil det være bedre om regionens konkurransefortrinn bygger på at den har kapabiliteter som få andre har, slik at lønningene kan holdes høye, enn om lav pris og lave lønninger er viktigst.

Det er også stor forskjell mellom regioner når det gjelder hvilke kapabiliteter de har. Noen regioner er bare i stand til å produsere relativt få og enkle produkter. Andre kan produsere mange ulike produkter, også de svært komplekse. Disse regionene kan i større grad velge mellom ulike spesialiseringer, og de kan lettere skifte til andre spesialiseringer. For regional utvikling er det derfor viktig å utvikle nye kapabiliteter.

For å forklare dette, sammenligner Harvard-økonomen Ricardo Hausmann økonomisk utvikling med spillet Scrabble. Dersom man har få bokstaver, kan man bare lage noen få og enkle ord. Har man flere bokstaver, øker mulighetene for å kombinere bokstavene til flere og mer kompliserte ord. På samme måte kan regioner med flere kapabiliteter, kombinere disse for å produsere flere og mer komplekse produkter.

### **1.2.2 Hvordan utvikle nye spesialiseringer?**

Spesialiseringer varer ikke evig. Etterspørselen etter ulike produkter endrer seg, og nye produkter kan erstatte de som er på markedet i dag. Dette gjør at regioner stadig må utvikle konkurransefortrinn innenfor nye næringsområder. Omstillingsfasen hvor en region ikke lenger er konkurransedyktig på et eksisterende område og arbeider med å utvikle nye spesialiseringer, kan være vanskelig. Dersom regionen har flere spesialiseringer – altså en mer mangfoldig næringsstruktur – vil den være mindre sårbar for endringer i markedet og i større grad kunne håndtere slike omstillingsfaser.

En ny spesialisering krever at regionen har kapabiliteter til å skape konkurransefortrinn på området. Regioner kan utvikle nye spesialiseringer enten ved å bruke eksisterende kapabiliteter på nye områder, eller ved å utvikle nye kapabiliteter. Nye kapabiliteter kan utvikles gjennom å kombinere eksisterende kapabiliteter, eller ved å importere kapabiliteter utenfra. Det første alternativet bygger på prinsippet om regionale forgreninger. Regioner utvikler som oftest nye spesialiseringer innenfor områder som er beslektede med en eller flere eksisterende spesialiseringer. Hvis vi sammenlikner ulike spesialiseringer med trær i en skog og regions bedrifter med apekatter, vil apekattene lettere kunne hoppe til trær som står nær det de allerede sitter i enn til trær som står langt unna. Det er imidlertid ikke like tett mellom alle trærne i skogen. Noen apekatter befinner seg i en del av skogen hvor det er få trær, og har dermed færre muligheter for å hoppe til et nytt tre. Andre er i en mer tettvokst del av skogen og kan velge hvilket tre de vil hoppe til. Dette tilsier at det ikke bare er viktig å ha

mange trær – eller en mangfoldig næringsstruktur i en region. Det må også være tett mellom trærne, eller en næringsstruktur med beslektet mangfold – et mangfold av næringer som bygger på beslektede kapabiliteter. Da øker mulighetene for å bevege seg mellom trærne. Det andre alternativet er å importere kapital, teknologi eller arbeidskraft utenfra for å utvikle nye kapabiliteter. I den tidlige fasen av den norske oljenæringen var det for eksempel viktig at utenlandske oljeselskaper bidro med teknologi og kvalifisert arbeidskraft, ettersom vi selv ikke hadde alle de nødvendige kapabiliteter for leting og utvinning av olje. Dette kunne så kombineres med kapabiliteter knyttet til maritim industri og bergverksdrift for å utvikle en norsk oljenæring.

Mulighetene for å utvikle nye næringer gjennom å kombinere eksisterende kapabiliteter vil være større i store regioner, i regioner hvor arbeidsstokken har høy kompetanse og i regioner hvor det er mye beslektet mangfold. Motsatt vil det være færre muligheter for å følge en slik strategi i regioner med tynn næringsstruktur, for eksempel i mer rurale strøk. I slike tilfeller er det desto viktigere å hente inn kompetanse fra utenfor regionen for å bidra til utviklingen av nye næringer.

### **1.2.3 Hvilken rolle har det offentlige?**

Utvikling av nye næringer skjer først og fremst organisk, ved at aktører i markedet ser nye muligheter, investerer og lykkes på nye områder. Markedsaktørene er likevel avhengige av rammebetingelser som myndighetene og andre aktører skaper. For å lykkes i et nytt marked, trenger bedrifter blant annet tilgang til kompetanse. I den grad fagutdannelse eller høyere utdannelse er viktig for å utvikle denne kompetansen, må det etableres skoleplasser eller studietilbud på området. Må bedriftene hente inn arbeidskraft fra utenfor landets grenser, spiller innvandringspolitikken en viktig rolle. Hvis det er viktig å ha tilgang til forskningsmiljøer, kan offentlig finansiert forskning ha stor betydning. Private investeringer på et område kan også bli mer lønnsomme om andre investerer i beslektet virksomhet. Produsenter kan eksempelvis være avhengige av at det finnes spesialiserte leverandører i nærheten, mens leverandørene ikke vil investere med mindre det finnes kunder. I slike tilfeller kan offentlige investeringer være utløsende for senere private investeringer. Innovative offentlige anskaffelser kan for eksempel bidra til å bygge opp en leverandørnæring som senere kan levere til et privat marked, også utenfor regionen. Det har lenge vært anerkjent at offentlig politikk har en rolle i innovasjon. Dette forklares gjerne med at det er markedssvikt knyttet til innovasjonsaktivitet. Når aktører i markedet innoverer, har det også positive virkninger for andre. Den innoverende aktøren får ikke hele gevinsten av innovasjonen, ettersom konkurrerende bedrifter kan kopiere ideen og ta markedsandeler. Da Apple lanserte sin iPhone, tok det ikke lang tid før andre selskaper lanserte liknende smarttelefoner med touchskjerm. En innovasjon muliggjør gjerne også senere innovasjoner av andre bedrifter. En oppfinnelse som mikrochipen har for eksempel gjort det mulig med en rekke senere oppfinnelser innenfor IT-teknologi. Alt dette bidrar til å gjøre samfunnsnytt av innovasjon større enn den private nytten for den enkelte aktør. Klassisk økonomisk teori tilsier at i slike tilfeller vil private aktører underinvestere i innovasjon i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Offentlige myndigheter bidrar til å bøte på dette på flere måter: De subsidierer privat innovasjonsaktivitet gjennom ordninger som SkatteFUNN og innovasjonsprosjekter i næringslivet. De produserer selv kunnskap og driver

innovasjonsaktivitet, for eksempel ved universitetene. De håndhever lover om intellektuell eiendomsrett (for eksempel patenter) som bidrar til å øke den private nytten av innovasjon. Andre perspektiver peker på flere årsaker til at det offentlige kan ønske å støtte innovasjonsaktivitet. For det første er innovasjon i en enkelt bedrift som regel avhengig av kunnskap som utvikles i et større innovasjonssystem. Dette systemet kan svikte også på andre måter enn underinvestering i innovasjonsaktivitet. Det kan være at kunnskapen som utvikles ikke tas i bruk. Det kan være for lite kunnskapsoverføring mellom aktørene. Det kan være lite samsvar mellom hvilken type kunnskap forskningsmiljøene utvikler, og hvilken type kunnskap næringslivet trenger. I slike tilfeller kan behovet for å adressere slike systemsvikter også motivere offentlige inngrep.

For det andre er kunnskap også i større eller mindre grad spesifikk for enkelte næringer eller kunnskapsdomener. Det gjør at mulighetene for kunnskapsoverføring mellom aktørene kan være større dersom det er flere som investerer i innovasjon innenfor samme eller beslektede områder. Private investeringer i innovasjon kan derfor være gjensidig avhengige av andre private investeringer på samme område. I slike tilfeller kan myndighetene bidra til å samordne innsatsen ved å gi et signal til private investorer.

For det tredje er innovasjon ikke bare et middel for å oppnå økonomisk konkurranseevne. Innovasjon er også viktig for å løse store samfunnsutfordringer. Noen peker derfor på at innovasjonsaktiviteten først og fremst bør ha til hensikt å bidra til dette. Offentlig politikk bør dermed stimulere til private investeringer i innovasjon eksempelvis for løsninger på klimaproblemene. Dette gir rom for at innovasjonspolitikken i større grad kan sette en retning for samfunnsutviklingen, med koordinerte investeringer, offentlige innkjøp og lovendringer som støtter opp om den ønskede utviklingen. Den kalde krigens romkappløp er et eksempel på en innovasjonspolitik av denne typen.

#### **1.2.4 Næringsnøytral eller sektorspesifikk?**

Mens innovasjonspolitikken basert på markedssvikt i prinsippet er næringsnøytral, ligger det i disse tre andre begrunnelsene argumenter for å rette innsatsen inn mot spesifikke næringer eller næringsområder. Innovasjonssystemer er gjerne sektorspesifikke og består av bedrifter, arbeidstakere og kunnskapsprodusenter innenfor et bestemt område. Oljenæringen har for eksempel et innovasjonssystem hvor oljeselskaper, leverandører, offentlige myndigheter, interesseorganisasjoner, universiteter og forskningsinstitutter gjennomfører store prosjekter hvor hver aktør bidrar med sin kompetanse. Politikk for å koordinere private investeringer mot samme område vil ofte ha en næring eller et sett beslektede næringer som utgangspunkt. Dette kan for eksempel være regionale satsingsområder hvor offentlige myndigheter bidrar med startfinansiering og nettverksstøtte for å stimulere private til å satse på nettopp dette området. Politikk for å løse samfunnsutfordringer vil også være innrettet mot spesifikke teknologier som man antar vil kunne bidra til å løse disse utfordringene. For eksempel rettes finansiering av innovasjonsprosjekter for å løse klimaproblemene inn mot områder som fornybar energiproduksjon og karbonfangst og -lagring.

Dette skaper imidlertid også fallgruver. Offentlige myndigheter lykkes sjelden med å «plukke vinnere», ettersom de – som alle andre – ikke er i stand til å se inn i fremtiden. Forsøkene på å korrigere markedssvikt, systemsvikt og koordineringssvikt risikerer dessuten å skape mer problemer enn de løser, på grunn av potensialet for styringssvikt som ligger i all offentlig politikk. "Styringssvikt" er et begrep som ble lansert på 1960-tallet som en motsats til "markedssvikt". Det viser til en økonomisk ineffektivitet som skapes av offentlige inngrep. For



eksempel kan private redusere sine investeringer i innovasjon når det finnes offentlige støtteordninger, slik at nettoeffekten av offentlige investeringer blir lik null. Muligheten for offentlig støtte kan også gjøre at bedrifter finner det mer lønnsomt å bruke tid og penger på lobbyvirksomhet overfor myndighetene enn på produktiv virksomhet. Det kalles gjerne tilkarringsvirksomhet når aktører i markedet er mer opptatt av å karre til seg en større bit av kaka enn av å skape nye verdier for samfunnet. Faren for dette blir større hvis myndighetene satser på enkelt næringer, ettersom det da er naturlig å forvente at interessegrupper i næringslivet vil mobilisere for å sørge for at deres næring er blant satsingsområdene for offentlig politikk.

Samtidig er det heller ikke slik at innovasjonspolitikken basert på markedssvikt i praksis er helt næringsnøytral. Denne politikken bygger i hovedsak på offentlig finansiering av FoU, samt beskyttelse av intellektuell eiendomsrett. Dette er tiltak som er viktigere for noen næringer enn for andre. Formell FoU-aktivitet er viktigere i næringer hvor innovasjonsprosessen er forskningsbasert, enn der den er mer erfaringsbasert. Legemiddelindustrien vil for eksempel lettere kunne bruke slike ordninger enn kultur næringen. Intellektuell eiendomsrett har større betydning hvis kunnskapen kan kodifiseres, enn hvis innovasjoner i større grad bygger på taus kunnskap. Mange små bedrifter har dessuten verken tid eller ressurser til å søke om patenter. Offentlige investeringer i FoU vil også ha større ringvirkninger for næringslivet i universitetsbyene enn for bedrifter som ligger lenger unna universitetene og derfor i mindre grad samarbeider med dem.

Velger man en innovasjonspolitikken som til en viss grad er sektorspesifikk, gjenstår likevel spørsmålet om hvilke næringer denne i så fall skal være rettet inn mot. I praksis har myndigheter i de fleste land en rekke ordninger for å fremme innovasjon i spesifikke næringer. Dette er dels knyttet til næringer som ulike sektordepartementer har særlig ansvar for, som helse, jordbruk eller forsvar. Dels har også den smale næringspolitikken til en viss grad forsøkt å fremme enkelt næringer. I mange tilfeller handler slik politikk om å fremme næringer som allerede har en sterk posisjon regionalt eller nasjonalt. De siste tretti årene har det for eksempel vært populært med klyngepolitikk, hvor myndighetene identifiserer regionale klynger av konkurransedyktig og gjerne kunnskapsintensivt næringsliv. Dette bygger i stor grad på Michael Porters tanker om næringsklynger fra tidlig på 1990-tallet og er også knyttet til ideer om betydningen av kritisk masse. Det spiller kanskje også inn at sterke næringer har ressurser til å mobilisere politisk for å sikre offentlig støtte til sine områder. En annen del av den mer sektorspesifikke næringspolitikken har forsøkt å bygge opp næringer som forventes å bli viktige i fremtiden. I de senere årene har eksempelvis informasjonsteknologi, bioteknologi, nanoteknologi eller velferdsteknologi vært satsinger av denne typen i mange land og regioner over hele verden, også i Norge. Et google-søk på "Norges Silicon Valley" viser for eksempel at de fleste regioner i Norge på et tidspunkt har flagget ambisjoner om å bli nettopp det. Her handler politikken i større grad om forsøk på å «plukke vinnere», og satsingene har i mange tilfeller vært nokså løst koblet til hvilke forutsetninger regionen faktisk har for å lykkes innenfor disse områdene (for eksempel hvilke kapabiliteter den allerede har).

Smart spesialisering er på mange måter en reaksjon på de to sistnevnte tendensene i næringspolitikken. Der klyngepolitikken ofte har satset på næringer som allerede er sterke,

forsøker smart spesialisering å utvikle nye spesialiseringer for regionen. Dette bidrar til å gjøre næringsstrukturen i regionen mer mangfoldig slik at og økonomien blir mindre sårbar. Samtidig forsøker man med smart spesialisering å unngå at regioner jager i flokk etter konkurranseevne innenfor de samme motepregede områdene ved å ta utgangspunkt i regionens egne kapabiliteter. Utgangspunktet er å stimulere til beslektet mangfold gjennom nye kombinasjoner av eksisterende kapabiliteter.

### **1.2.5 Hvordan kan politikken fremme nye næringer?**

Selv om man velger å orientere politikken mot nye næringer, er det fremdeles mange ubesvarte spørsmål.

*For det første, hvilke næringer bør man satse på?*

For å besvare et slikt spørsmål, er det naturlig å ta utgangspunkt i hvilke forutsetninger regionen har for å lykkes innenfor ulike områder. De kapabiliteter som regionen allerede har, er utgangspunktet for hvilke nye kapabiliteter det er sannsynlig å utvikle og hvilke spesialiseringer disse kan danne utgangspunkt for. Nye spesialiseringer oppstår som oftest som nye kombinasjoner av eksisterende kapabiliteter. Nye kapabiliteter er ofte nært beslektede med de kapabiliteter som regionen allerede har. Det er derfor mer sannsynlig at regionen vil lykkes med satsinger innenfor en næring som er beslektet med en eller flere eksisterende næringer. Samtidig er det også mer sannsynlig at slike kombinasjoner vil oppstå selv uten offentlig innblanding. Derfor kan det også være større behov for offentlig støtte til satsinger hvor sannsynligheten for å lykkes er mindre.

Den entreprenørielle oppdagelsesprosessen i smart spesialisering peker også på viljen til private investeringer innenfor et område som en del av denne beslutningen. Dette henspiller på prinsippet om innovasjonspolitik som et middel mot koordineringssvikt mellom private aktører. Gjennom den entreprenørielle oppdagelsesprosessen kan ulike private aktører finne områder hvor de ønsker å investere, og hvor investeringer blir særlig attraktive om også andre investerer. I slike tilfeller kan offentlig delfinansiering virke utløsende på private investeringer fra flere aktører innenfor det samme området. Utfordringen her er å sikre addisjonalitet i den offentlige finansieringen, slik at dette ikke fortrenger private investeringer i aktivitet som de private aktørene likevel ville ha satt i gang.

*For det andre, hva er offentlige myndigheters rolle i utviklingen av disse næringene?*

Dette vil naturligvis avhenge av hvilke nye næringer det er snakk om. Ulike næringer har ulike behov og vil kreve ulike rammebetingelser. Næringslivet kan ha behov for tilgang til kompetent arbeidskraft, kapital, infrastruktur, leverandører, forskningsmiljøer eller markedskanaler, blant mye annet. Tilgangen på disse ressursene vil dels avhenge av privat innsats og dels av offentlig innsats.

Offentlige myndigheter har også ulike verktøy for å gjennomføre sin politikk. Christopher Hood peker på Nodalitet, Autoritet, Treasure (penger) og Organisasjon i sin såkalte NATO-modell for offentlige styringsverktøy. Nodalitet handler om at offentlige myndigheter ofte har sentrale posisjoner i ulike nettverk, som gir dem tilgang på informasjon. De har gjerne oversikt over hva ulike aktører i næringslivet arbeider med, også på tvers av bransjer, og kan dermed bidra til å koble dem sammen. Autoritet handler om lover og regler, altså at

endringer i lover og forskrifter kan være nødvendige for å gi de riktige rammebetingelsene på noen områder. Treasure handler om penger, altså finansiering – for eksempel av offentlig eller privat FoU, studieplasser eller liknende. Også offentlige innkjøp hører til denne kategorien. Organisasjon handler om å bygge opp formelle strukturer, for eksempel som en del av virkemiddelapparatet. Innovasjonspolitik er altså ikke begrenset til disponering av knappe budsjetter. Myndighetene har en rekke ulike potensielle verktøy for å gjennomføre politikken, og disse kan være mer eller mindre relevante for ulike satsinger.

*For det tredje, hvem har ansvar for hva?*

Igjen vil dette i stor grad handle om hvilke rammebetingelser som er nødvendige, hvilke tiltak dette krever, og hvilke myndigheter som har kompetanse til å gjennomføre disse. En vesentlig del av den entreprenørielle oppdagelsesprosessen er å klargjøre hva som må til for å lykkes med strategien, og hvordan ansvaret for at dette blir gjort, fordeles mellom private og offentlige aktører, og mellom offentlige myndigheter på ulike nivåer. Mange satsinger krever koordinert innsats fra mange aktører og gjennom flere ulike mekanismer. For eksempel kan offentlige innkjøp støtte opp om investeringer i innovasjonsprosjekter ved å sikre at det finnes et marked for produktet dersom prosjektet lykkes. Endringer i lover og forskrifter kan også være nødvendige for utvikling av enkelte næringer, siden nye løsninger kan utfordre eksisterende lovverk.

Fylkeskommunene kan ha ulike roller i denne sammenhengen. Næringsavdelingen sitter ofte sentralt i regionale nettverk og kan bidra til å koble sammen aktører som ikke kjenner hverandre fra før, og til å samordne private investeringer. De kan også koordinere innsats fra andre offentlige myndigheter i regionen, som kommunene, Innovasjon Norge og universitets- og høyskolesektoren. I mange tilfeller er det også viktig å koble inn andre deler av fylkeskommunen. Videregående opplæring kan for eksempel være viktig for mange satsinger.

### **1.2.6 Oppsummering**

Dette notatet har diskutert utvikling av nye næringer i regionale økonomier. Utgangspunktet er at regioner spesialisere seg i ulike næringer, og at de utvikler seg gjennom å finne nye og mer verdiskapende næringer å spesialisere seg i. Dette krever imidlertid at regionen har de nødvendige kapabiliteter for å lykkes i konkurranse med andre regioner innenfor den aktuelle næringen. Offentlige myndigheter kan spille mange roller i en slik prosess, både ved å sørge for gode rammebetingelser, bidra til å sette en retning for innovasjonsarbeidet og gjennom direkte finansiering av innovasjonsprosjekter. De må imidlertid også være klare over risikoen for styringssvikt knyttet til offentlige inngrep i markedet. For utvikling av nye næringer er det vesentlig at innsatsen ikke rettes inn først og fremst mot næringer som allerede er sterke. Det er heller ingen god idé å forsøke å plukke vinnere ved å forfølge motesatsinger. Arbeidet med utvikling av nye næringer må ta utgangspunkt i regionens egne styrker og forutsetninger, men forsøke å utvikle disse videre i retning av mer verdiskapende aktiviteter.

### 1.3 Oppsummering av debatten på Verkstedet

#### 1.3.1 Råd til fylkeskommunene, fra fylkeskommunene

Deltagerne kom fram til følgende råd og spørsmål til hverandre utfra diskusjon av spørsmålet "Hvordan kan fylkeskommunen bidra til å utvikle nye næringsområder?".

- Tenk utenfor boksen, skap møteplasser og jobb på tvers, både internt og eksternt. Endre samarbeidsflatene og partnerskapene etter behov. Nodalitet.
- Prioriter å jobbe med næringer der regionen har fortrinn
- Bruk/skap fleksible virkemidler for tilretteliggende næringsutvikling og bruk innovative offentlige anskaffelser som grunnlag for innovasjon
- Lag felles kunnskapsgrunnlag: Kartlegg regionens fortrinn og kapasitet som grunnlag for politikkkutforming. Men hvordan?
- Vis hva fylkeskommunen har å legge på bordet, det skaper legitimitet for Fylkeskommunens rolle
- Husk å sette samfunnsdelen over arealdelen i regionale planer

#### 1.3.2 Forslag til tiltak

Etter en lengre prosess som først identifiserte utfordringer og muligheter og så hva slags tiltak som kunne møte disse utfordringene og mulighetene, prioriterte hver gruppe tre tiltak som de aller viktigste for å komme videre med sin problemstilling.

De tre viktigste tiltakene for å komme videre med å skape nye næringsområder:

- Få samfunnsutviklerrollen på lederagendaen. Vi trenger godt lederskap som ivaretar utviklingsaspektet og det tverrfaglige
- Analyse/kunnskapsgrunnlag (jamfør smart spesialisering), inkl foresight/scenarier
- Jobbe på tvers i fylkeskommunen og involvere egen organisasjon. Bygge innovasjonskultur, innovere i egen organisasjon, opptre som én enhet utad og kjøre regionalpolitiske verksted for og med politikere. Langsiktige, ambisiøse prioriteringer kan legge grunnlag for innovasjon i offentlig sektor.

Andre tiltak som kom opp var

- Bruke mulighetene i nye strukturer, frigjøre seg fra gamle spor, lære av hverandre
- Internasjonalt samarbeid gir læring, inspirasjon og ressurser
- Tørre å innrømme feil og snu
- Bli best på samstyring og tydelige styrere (blant annet av Innovasjon Norge). Bygge egen kompetanse/fagliggjøre, vurdere og analysere kompetansebehov, bygge gode innovasjonsøkosystem og innovere fram gode system for innovasjonsdeling
- Skape/sikre legitimitet: ha god oversikt og aktører og samhandling med dem. Fortelle hva fylkeskommunen er gode på.
- Spille politikerne gode

## **1.4 Refleksjoner fra Rune Fitjar, etter verkstedet**

Forskerne fikk etter Verkstedet mulighet til å videreutvikle sitt notat eller gjøre noen vurderinger i lys av diskusjonene de hadde hørt og vært med på.

### **1.4.1 Hva mener fylkeskommunene at de kan bidra med?**

Deltakerne trekker i hovedsak frem tre områder som fylkeskommunene bør prioritere i sitt arbeid for å fremme nye næringer:

For det første må fylkeskommunene sette samfunnsutviklerrollen tydeligere på lederagendaen. Fylkeskommunen må selv prioritere å arbeide strategisk med utvikling av nye næringer og ikke bare fokusere på daglig drift og tjenesteyting. Politisk og administrativ ledelse i fylkeskommunen må støtte opp om disse målene. En sentral idé i smart spesialisering er at regionen må utvikle en felles visjon og arbeide strategisk for å nå denne. Dette krever at næringsliv, forskning og myndigheter på kommunalt, regionalt og statlig nivå trekker i samme retning. I en slik sammenheng må fylkeskommunen fylle rollen som samfunnsutvikler også eksternt, og bidra til at de øvrige aktørene i regionen klarer å samle seg om et felles mål. Dette krever at fylkeskommunene blir bedre til å utøve samstyring og sees på som en legitim og verdifull medspiller i arbeidet med næringsutvikling.

For det andre må fylkeskommunene bidra til å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag for smart spesialisering ved å analysere regionens eksisterende kapabiliteter og fremtidige muligheter. I dag utvikler fylkeskommunene ofte næringspolitikk på et sviktende kunnskapsgrunnlag, og mange har liten oversikt over regionens kapabiliteter. Det gjør politikken sårbar for styringssvikt og ekstern påvirkning fra aktører med egeninteresser i at fylkeskommunen skal satse på spesifikke næringer. Det er dessuten ofte de samme personene med de samme ideene som deltar i ulike fora hvor utvikling av nye næringer diskuteres. Dette gir ikke nødvendigvis et godt grunnlag for en kunnskapsbasert politikk. Fylkeskommunene må, gjerne i samarbeid med store kommuner i regionen, gjennomføre et analysearbeid for å kartlegge regionens kapabiliteter. Arbeid med scenarier og foresight kan bidra til å møte fremtidige utfordringer.

For det tredje krever utvikling av nye næringer større grad av tverrfaglig arbeid internt i fylkeskommunen. Nye næringer kan kreve nye utdanningstilbud, nye planløsninger og målrettede investeringer i næringsutvikling. Ulike avdelinger i fylkeskommunen må derfor arbeide sammen for å tilrettelegge for disse næringene. Dette krever innovasjon i fylkeskommunens egen organisasjon for å bygge ned siloer og utvikle en innovasjonskultur. Regionreformen skaper et mulighetsrom når de nye fylkeskommunene skal etablere sine organisasjonsstrukturer og arbeidsformer. Her er det viktig at fylkeskommunene klarer å etablere en mer tverrfaglig og utviklingsorientert organisasjon. I møte med eksterne må fylkeskommunen oppfattes som en enhetlig organisasjon som drar i samme retning. Det politiske nivået er potensielt en viktig kanal for å arbeide på tvers. Opplæringen av fylkespolitikere kan inneholde et regionalt utviklingsverksted som bidrar til å gi politikerne større forståelse for prosessene bak utvikling av nye næringer, og hva disse krever av fylkeskommunen.

## 2. Dybdespor 2: Tilgang på relevant næringsrettet kompetanse gjennom etter- og videreutdanning

### 2.1 Problemstillingen, dybdespor 2

*Innovasjon, omstilling og verdiskaping i næringslivet er avhengig av god tilgang på relevant og oppdatert arbeidskraft. Samtidig er mangel på kompetent arbeidskraft en gjennomgående utfordring regionalt. Befolkningsutviklingen forsterker ubalansen, og de regionale forskjellene vil øke. Sysselsattes evne og kapasitet til å tilpasse seg nye kompetansebehov vil være avgjørende for næringslivets omstillingsevne. Hvordan kan fylkeskommunene iverksette tiltak for å mobilisere bedrifter til å styrke ansattes kompetanse gjennom etter- og videreutdanning, slik at ingen går ut på dato?*

### 2.2 Notat fra Rolf Rønnes, tidligere versjon ble sendt deltagerne før Verkstedet

I notatet tilnærmer jeg meg spørsmålene med å peke på utfordringer knyttet til framtidig kompetanseskifte, regional utvikling, et interessant mulig trendskifte, og viktige kompetansopolitiske implikasjoner.

Notatet er skrevet uten spesifikke litteraturhenvisninger, annet enn datakilder i fotnoter. Dersom leseren ønsker å gå dypere inn i faglitteratur om viktigheten av en gjennomtenkt kompetanse- og næringspolitikk vil jeg henvise til: Stiglitz, Joseph E. and Bruce C. Greenwald (2014): *Creating a Learning Society: a new Approach to Growth, Development, and Social Progress*. Colombia University Press.

#### 2.2.1 Premiss: Behovet for kontinuerlig kompetanseutvikling øker

De siste hundre års velstandsutvikling lar seg ikke forklare uten en god forståelse av hva som frambringer ny kunnskap, nye innovasjoner og evne til å lære av og tilpasse seg stadige endringer i produksjon og teknologi. Denne kunnskapskapitalen blir ofte omtalt som humankapital. I regjeringens perspektivmelding fra 2017 ble verdien av henholdsvis fast realkapital, finanskapital, naturressurser og landets humankapital beregnet. Beregningen tilsier at humankapitalen utgjør om lag 75 prosent av landets samlede kapital.

Som all annen kapital forringes humankapitalen over tid, i praksis og i hovedsak ved at deler av tilegnet kunnskap ikke lenger er anvendelig.

For å unngå at humankapitalen forringes må det stadig investeres i ny kunnskap, både for å sikre at kapital som går ut av bruk erstattes med ny (gjennom utdanning), at verdiforringelsen reduseres ved oppdatering av eksisterende kunnskap (læring av praksis, kurs, etter- og videreutdanning) og at det investeres i ny kunnskap som kan legges til eksisterende kunnskap (utdanning, læring i praksis, kurs og etter- og videreutdanning).

I perioder med særlig store og/eller raske endringer i teknologi vil verdiforringelsen av eksisterende humankapital skje raskere enn ellers. Verden er (med stor sannsynlighet) inne i en slik periode nå, som følge av den teknologiske revolusjonen knytte til digitalisering, automatisering og robotisering. Argumentet for at digitaliseringen, som skjøt fart fra midten av 1990-tallet, er annerledes enn annen teknologi, er at teknologien representerer en ny grunnleggende infrastruktur som annen teknologi må og vil tilpasse seg. Egenskapen ved

digitaliseringen kan lettest sammenlignes med elektrifiseringen fra slutten av 1800-tallet, som i sin tid endret all produksjon og gradvis introduserte en rekke arbeidsbesparende produkter. En ny samfunnendrende infrastruktur vil nødvendigvis endre behovet for kunnskap og skape nye kunnskapsbehov.

I innfasingsperioden vil verdifallet av eksisterende kunnskap være særlig sterk. Når ny teknologi (i vid forstand) tas i bruk, oppstår det behov for arbeidskraft, med helt bestemte kvalifikasjoner. Uten tilgang på kompetent arbeidskraft, vil investeringer i ny teknologi bli begrenset av mangel på kvalifisert arbeidskraft.

I teorier for strukturendringer er det vanlig å tenke seg at ny teknologi erstatter gammel som ikke lenger er lønnsomme. Bortfall av gammel teknologi frigjør arbeidskraft med de kvalifikasjonene gammel teknologi krevde. I tillegg til investeringsutgiften knyttet til ny teknologi, når dette skal anskaffes, vil virksomheter som investerer også måtte investere i ny eller mer teknologirelevant humankapital til å betjene teknologien. Jo vanskeligere eller dyrere det er å få nødvendig kvalifisert arbeidskraft til å betjene den nye teknologien, jo seinere vil den teknologiske utvikling gå siden lønnsomheten av nyinvesteringen da vil bli tilsvarende svekket.

Det er grunn til å regne med at verden fremdeles er i en periode preget av innfasing av ny teknologi, hvor både eksisterende kunnskap foreldes raskere enn før og behovet for investeringer i ny kunnskap blir begrenset av tilgang på oppdatert kunnskap. Andre samfunnsendrende drivkrefter forsterker denne utviklingen ved at de også medvirke til at økt verdiforringelse av eksisterende humankapital. Store endringer i globale markeder bidrar til at internasjonal prisforhold endres og det blir rasjonelt for mange virksomheter å endre innkjøp og lokalisering av produksjon. Økende behov for å håndtere varmere klima endrer lokaliseringsbetingelser for så vel produksjon og innbyggere, samt gir grunnlag for endret politikk.

Dersom – eller snarere – fordi eksisterende humankapital forvitrer hurtigere enn før, blir det nødvendig å avsette mer ressurser til vedlikeholdsinvesteringer, rett og slett for å opprettholde nivået på humankapitalen. I praksis betyr det at det er behov for mer kontinuerlig læring hos individer og virksomheter enn før. Det kan arte seg som læring gjennom arbeid, kurs eller etter og videreutdanning.

Kontinuerlig læring skal ikke forstås som læring forbehold de som er i arbeid. Også personer som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet trenger kompetanseutvikling for å komme inn i arbeidslivet og slik bidra til at deres kompetanse får anvendelse.

### ***2.2.2 Utfordring 1: Vekstnæringene vokser raskest i Oslo-regionen, og befolkningen følger etter***

En av de mest slående samfunnsgeografiske endringene i dagens Norge, er den sterke veksten i Oslo-regionen, som utfordrer hele resten av Norge og mindre byer spesielt. Veksten arter seg som både vekst i antall innbyggere og vekst i sysselsetting. Stor-Oslo omfatter i dag Oslo kommune, det meste av Akershus og enkelte tilknyttede byer Drammen og Moss. Om lag 25 prosent av Norges befolkning bor i denne regionen, og andelen vokser

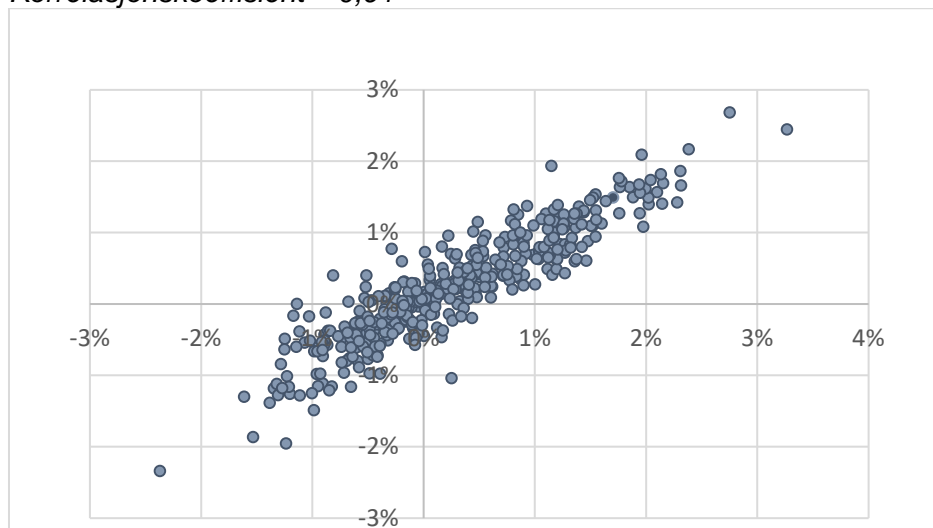
sakte, men jevnt. Også andelen til andre større byregioner som Bergen, Trondheim og Stavanger/Sandnes med omegn vokser, men saktere.

Et kjennetegn ved de store byregionene er meget sterk konsentrasjon av virksomheter (private og offentlige) som etterspør arbeidstakere med høy utdanning. Virksomhetene er ofte lokalisert helt sentralt i byen, mens arbeidstakerne bor spredt i hele regionen, noe som gir stor pendling mot sentrumsområdene.<sup>3</sup> Trengselen er stor, men store samferdselsinvesteringer gjør at pendlingsmulighetene blir bedre. Utviklingen er relevant for hvordan vi skal forstå kompetanseutfordringen i resten av Norge rett og slett fordi det er en klar sammenheng mellom regional vekst i sysselsetting og vekst i innbyggertall, jf. figur 1.

Figur 1

Samvariasjon mellom befolkningsvekst i en kommune (X-akse) og sysselsatte personer i samme kommune (y-akse). Gjennomsnittlig årlig vekst i perioden 2000-2016.

Korrelasjonskoeffisient = 0,91



Kilde: Registerdata fra Statistisk sentralbyrå

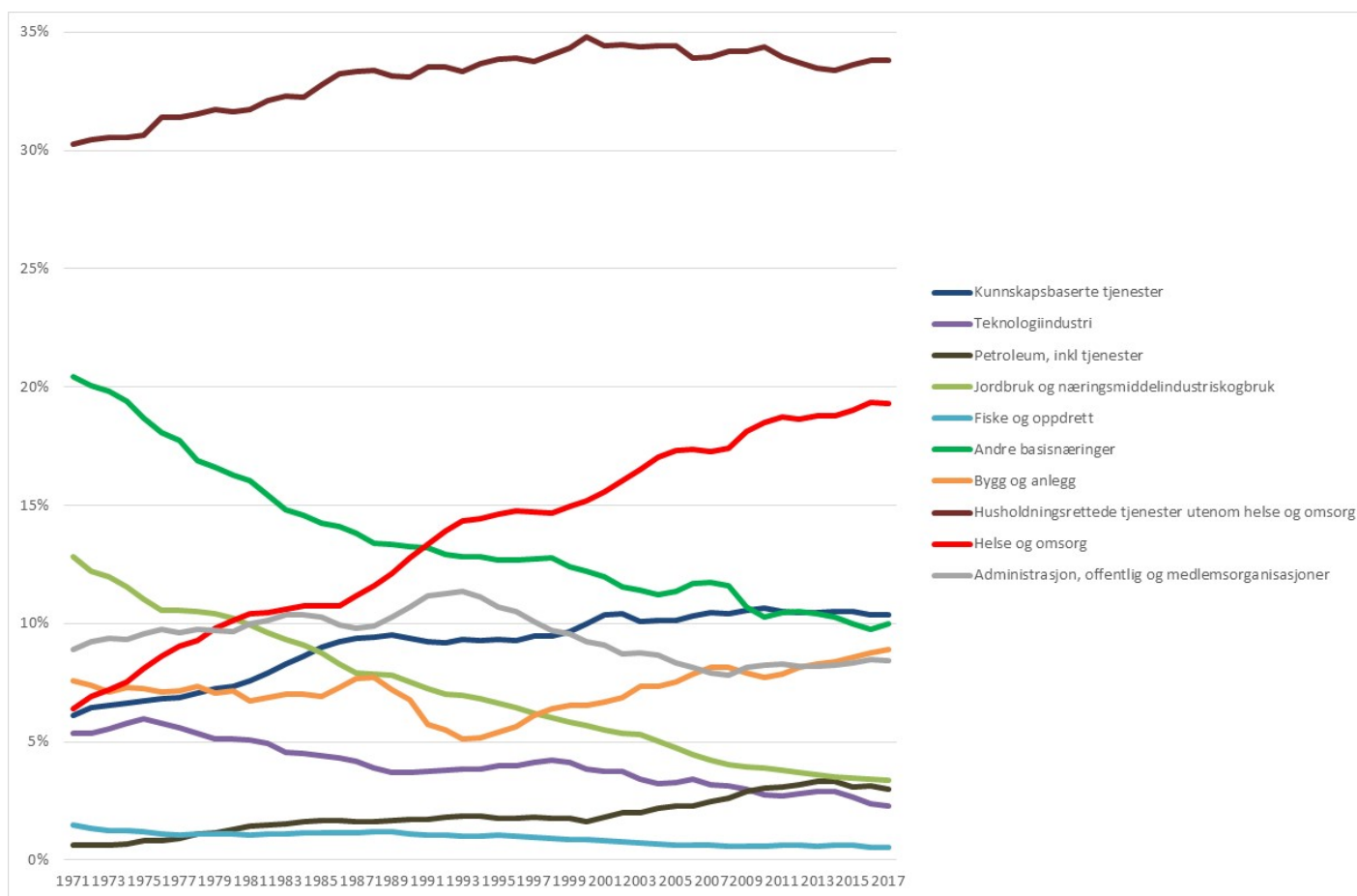
I det aller fleste land er det to typer næringer som vokser som andel av økonomien: helse- og omsorg og kunnskapsbasert forretningsmessige tjenesteyting, jf. figur 2a og 2b.

Forretningsmessig tjenesteyting er en gruppe næringer som leverer en rekke spesialtjenester til andre virksomheter, som ulike typer rådgivning (økonomisk, juridisk, teknisk), IKT-tjenester, reklame og annonsering, forskning og utvikling, hovedkontortjenester. I Norge har veksten i ressursbaserte næringer som petroleum og akvakultur vært en særegen vekstfaktor de fleste andre land har manglet.

<sup>3</sup> Størst er innpendlingen til Oslo. Det er også utpendling fra Oslo. Lenge har den vært beskjeden og andelen av Oslos innbyggere som arbeider i egen kommune har økt over lang tid. Men de siste årene har også vært en tydelig vekst i mennesker som flytter til Oslo for å pendle til nabokommuner.

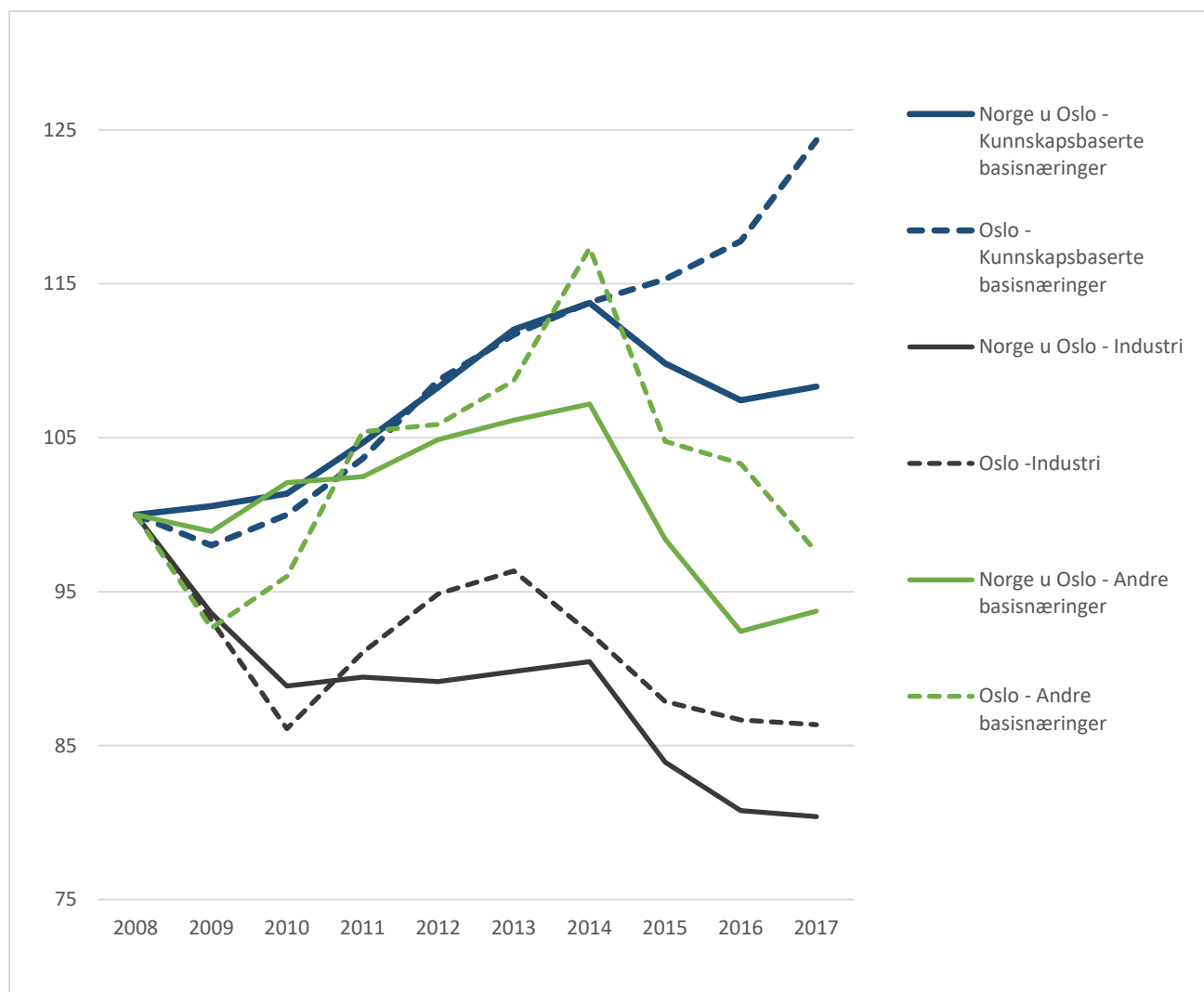


Figur 2a Utvikling i andeler av samlede årsverk i norsk økonomi. 1971 - 2017.



Utviklingen viser utvikling i årsverksandeler. Det betyr at næringsgrupper som vokser i takt med norsk økonomi har uendret andel. Økende andel betyr at næringsgruppen vokser raskere enn norsk økonomi som helhet, og omvendt. Oversikten viser samtlige årsverk i norsk økonomi og er hente fra Nasjonalregnskapet.

Figur 2b Indeksert sysselsettingsutvikling i basisnæringer. Oslo vs resten av Norge. 2008–2017. 2008=100



Kilde: SSB, sysselsetting fordelt på kommuner

Helse- og omsorg vokser både som følge av endringer i befolkningssammensetningen og som følge av større vektlegging av nettopp helse og omsorg etter hvert som samfunnene blir rikere.

Forretningmessige tjenester vokser som følge av at kommersielle verdikjeder blir mer komplekse og krever innsats fra mange flere spesialiserte virksomheter for å kunne gi kundene ett fullgodt produkt. Virksomhetene vil typisk (og forenklet) lokalisere seg nær hverandre for å sikre god tilgang til relevant arbeidskraft, forenkle samhandling og møter og minimere alle andre former for transaksjonskostnader. Enkelt sagt søker slike virksomheter seg til sentrale områder innenfor støtte byregioner, noe som er en hovedårsak til byenes vedvarende sysselsettingsvekst.

Det er i Norge er langt flere årsverk i alle mulige husholdningsrettede tjenester som varehandel, servering, frisørtjenester o.a., enn i kunnskapsbaserte forretningsmessige tjenester. Men sysselsettingen i husholdningsrettede tjenester er i stor grad bestemt av hvor befolkningen bosetter seg og hvilken inntekt de har. Sysselsettingen i slike næringer kan man dermed forstå som «noe som følger etter befolkningen».

En hovedforklaring til de økende forskjellene mellom regionenes muligheter til å skape inntekter er koblet til globale endringer i teknologi og kunnskapsetterspørsmål. Utviklingen i virksomheter som produserer varer eller tjenester som kan handles med over lange avstander (basisnæringer) er hovedkilden til endringer i samlet inntekt til en region. Noen basisnæringer som tidligere betydde mye for samlet sysselsetting, betyr ikke like mye mer, som industri og primærnæringer. Årsaken er dels produktivitetsvekst, dels at produksjonen kan skje til lavere kostnader andre steder og dels at behovet for produktene har endret seg. Andre basisnæringer har fått økende betydning, som forretningsmessig tjenesteyting.

Tilstrømming til byer i vekst skaper økt trengsel og øker prisene på alle typer areal. For virksomheter (og tilhørende arbeidskraft) som ikke trenger nærhet til andre virksomheter, blir det da rasjonelt å lokalisere virksomheten utenfor byene. Ansattes behov for å redusere transporttid til arbeid, gir fortetting (av mennesker og tjenestevirksomheter) rundt slike virksomheter i mindre tettsteder. Det samme gjelder virksomheter som er intensive i bruk av naturbestemte innsatsfaktorer fra landbruk, hav, skog, fjell eller energi (som vannkraft). Slike virksomheter – og menneskene som jobber der, vil bosette seg der tilgangen til naturressursene er best.

Samlet ser vi en økende regional spesialisering i hvor ulike virksomheter trives. Det har igjen konsekvenser for hvilke kompetanser virksomhetene etterspør. For fylkeskommunene bør det være opplagt at kompetansebehovene er annerledes i store byregioner enn i små. Basisnæringer i mindre byregioner er gjennomgående mer spesialisert og mer rettet mot fysisk produksjon enn i større byregioner.

### **2.2.3 Utfordring 2: Økende misforhold mellom kompetansebehov og tilbud**

Over flere år har virksomheter rapportert at tilgang til arbeidstakere med relevant kompetanse er en mangelvare. Ikke like mye over alt, i alle næringer, sektorer eller geografiske områder, men i gjennomsnitt. Tydeligst kommer dette til uttrykk i NHOs kartlegginger av egne medlemmers behov for kompetanse. I NHOs Kompetansebarometer for 2017 svarte 6 av 10 bedrifter at de har et udekket behov for kompetanse, noe høyere enn året før. Blant bedriftene som har et udekket kompetansebehov, sier fire av ti at de har tapt kunder eller markedsandeler. Mangel på relevant kompetanse svekker virksomhetenes mulighet for å vokse og utvikle seg.<sup>4</sup>

Det er liten forskjell i rapportert udekket kompetansebehov, men vi merker oss at det er flest som rapporterer at de har et udekket kompetansebehov i de nordligste fylkene, samt Møre og Romsdal, jf. figur 3. Dette er også fylker med relativt stort innslag av næringer som

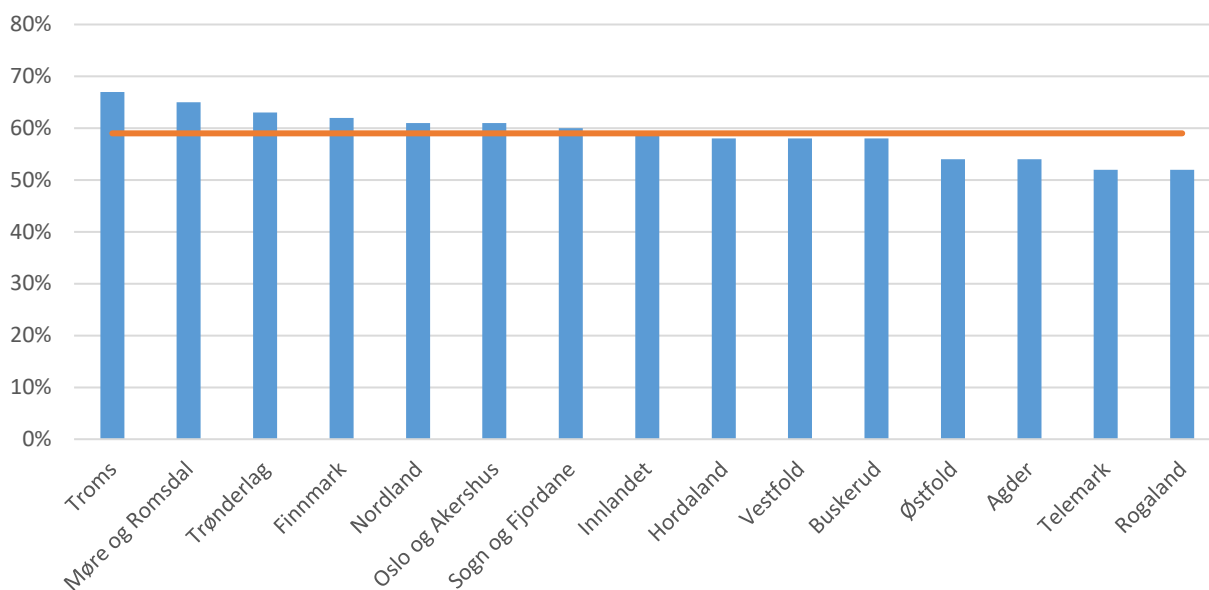
---

<sup>4</sup> Barometeret er utarbeidet av NIFU på oppdrag fra Næringslivets Hovedorganisasjon. Bedriftenes besvarelser er ikke vektet etter bedriftsstørrelse – én bedrift er lik én stemme. 5 557 har svart på undersøkelsen.

benytter fagarbeidere som rapporterer det samme. Størst rapportert udekket kompetansebehov kommer fra NHO-foreningene Sjømat Norge, Energi Norge, NHO Transport og NHO Logistikk og transport. Når det gjelder hva slags kompetanse bedriftene har behov for, er håndverksfag og ingeniør og tekniske fag de to fagområdene som er mest etterspurt.

*Figur 3*

*Andel NHO-bedrifter som i stor eller noen grad har et udekket kompetansebehov. Fordelt på fylker*



Kilde: NIFU (2017): NHOs Kompetansebarometer 2017. Hovedresultater fra en undersøkelse om kompetansebehov blant NHOs medlemsbedrifter i 2017. Arbeidsnotat 2017-7

Virksomhetene må naturligvis selv svare på egen kompetanseutfordring. Om lag 80 prosent av bedriftene i NHOs kompetansebarometer oppgir at de vil heve kompetansen til dagens ansatte. Noen færre (ca. 70 prosent) oppgir at de vil ansette nye personer fra det norske arbeidsmarkedet, mens i underkant av halvparten vil leie inn ekspertise for en periode.

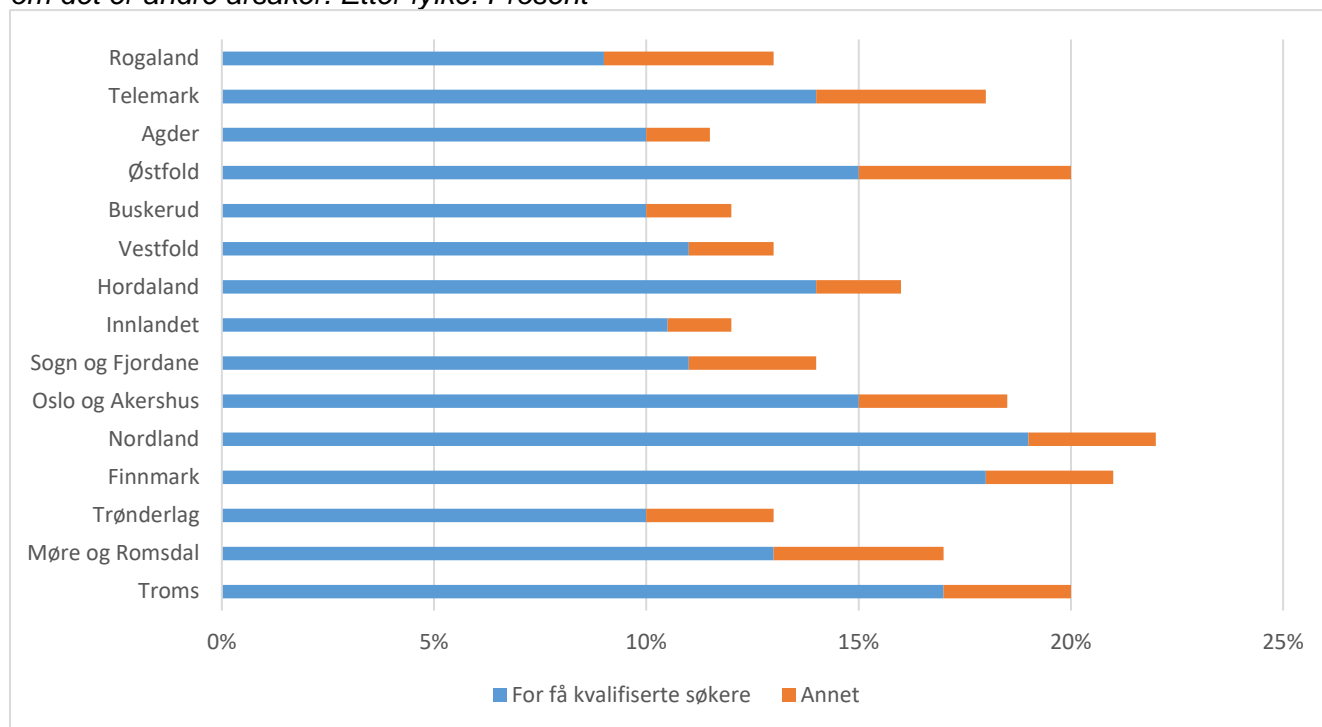
Ny rekruttering er et alternativ og supplement til opplæring av egne ansatte, men kan vise seg vanskeligere enn ønskelig. Nyutdannede utgjør hvert år bare tre prosent av arbeidsstyrken. NAV kartlegger årlig virksomhetens rekrutteringsutfordringer gjennom en omfattende spørreundersøkelse.<sup>5</sup> Mens NHOs undersøkelse viser at mange virksomheter må operere med et udekket kompetansebehov, viser NAVs undersøkelse at mange bedrifter også opplever store rekrutteringsutfordringer. I alt svarte 16 prosent av virksomhetene at de har opplevd rekrutteringsproblemer i løpet av de siste tre månedene. Dette er en noe høyere andel enn i fjor. Av disse virksomhetene svarte 65 prosent at de ikke hadde lyktes med å rekruttere arbeidskraft, mens 35 prosent svarte at de har ansatt noen med annen eller lavere formell kompetanse enn det de søkte etter. 81 prosent oppga at mangel på kvalifiserte søkere var årsaken til rekrutteringsproblemene. Den regionale fordelingen av hvilke

<sup>5</sup> Undersøkelsen gjennomføres blant et representativt utvalg av alle landets offentlige og private virksomheter. Utvalget er trukket fra Bedrifts- og foretaksregisteret. 13 781 virksomheter svarte på undersøkelsen, og det gir en svarprosent på 70.

virksomheter som opplever rekrutteringsutfordringer avviker litt fra NHOs kompetansebarometer, men de nordligste fylkene ligger høyt også her, jf. figur 4

Figur 4

Virksomheter med rekrutteringsproblemer som skyldes for få/ingen kvalifiserte søkere eller om det er andre årsaker. Etter fylke. Prosent



Kilde: NAVs bedriftsundersøkelse 2018

Etter og videreutdanning av egne ansatte er åpenbart sentralt for å tette «kompetansegapet». Over halvparten av den voksne befolkningen deltar i ikke-formell opplæring (kurs, seminarer mm). Fire av fem deltagere på slik opplæring gjør dette i betalt arbeidstid. Hvor mye ikke-formell opplæring man tar varierer sterkt med hvor mye utdanning man har. Det er langt flere med fullført høyere utdanning (3 av 4) som har deltatt i opplæring, enn dem med kun grunnskoleutdanning (1 av 3). Men formell etterutdanning er ikke like relevant for alle grupper og varierer med type arbeidsoppgaver. For arbeidstagere med varierte oppgaver, gjerne selvstendig problemløsning innenfor kunnskapsbaserte tjenester, vil kunnskapsutviklingen være kontinuerlig. Internopplæring handler om å få tilgang til oppgaver, veiledning og av og til støttende kurs/etterutdanning. For arbeidstagere med spesialiserte oppgaver vil formell etterutdanning være mer relevant. For slik grupper handler opplæring oftere om avbrudd i arbeidet, opplæring til nye oppgaver og om nødvendig etterutdanning. For virksomheten (og for arbeidstakeren) er det både større risiko og kostnader ved å gi opplæring til sistnevnte gruppe.

Det er ikke opplagt at virksomhetenes incentiv til å finansiere etter- og videreutdanning er i tråd med samfunnets. For en virksomhet kan risikoen fortone seg som stor. For samfunnet som liten, rett og slett fordi samfunnet er tjent med en generell oppgradering av

arbeidstakernes kompetanse. Størst relativ risiko ved å finansiere ansattes etter- og videreutdanning har små virksomheter. De fleste virksomheter i Norge er små og det er derfor en opplagt fare for at investeringen i etterutdanning blir for små uten lett tilgang til et effektivt eksternt tilbud.

Mange små- og mellomstore virksomheter mangler ressurser til å identifisere egne kompetansebehov og til å arbeide systematisk med kompetanseutvikling på kort og lang sikt. Kompetanseutvikling kan skje på ulike måter og er gjerne kostbart dersom dette skal realiseres av virksomheter isolert. Kompetanseutvikling skjer derfor i mange tilfeller som et målrettet samarbeid om kompetansebehov og konkrete kompetansetilbud mellom nettverk av bedrifter som i klynger og andre næringsmiljø. Analyser viser at for mange individer og bedrifter er det et behov for tilrettelegging eller kobling mellom etterspørsel- og tilbudssiden.

#### **2.2.4 Et lyspunkt – ungdom reagerer positivt på uttalte kompetansebehov**

Bedriftenes mangel på arbeidstakere med relevant teknisk kompetanse er særlig stor. I den sammenheng er det paradoksalt at det ikke utdannes flere med yrkesfaglig bakgrunn. Ser vi på søknadene til videregående skole innen fagretningene bygg- og anleggsteknikk, elektrofag, naturbruk, restaurant- og matfag, service og samferdsel og teknikk og industriell produksjon, er det om lag 30 prosent av elevene som søker seg til disse fagretningene samlet. Andelen har vært svakt fallende over tid. For virksomheten er det også et stort problem at mange dropper ut av utdanningen før de er ferdige.

Utviklingen har vært mye diskutert lenge. En grunn til at det ikke har skjedd noen endring er trolig den generelle oppfatningen at andre typer utdanning har vært mer lønnsom. Ungdom er generelt meget responsiv for råd og alminnelige oppfatninger om hva som er «i tiden» eller som er lønnsomt. Når det for noen år siden ble tydelig uttalt fra myndigheter og andre at flere burde velge realfag – og premiert gjennom studiepoeng, tok det ikke lang tid før andelen som gjorde det steg.

#### **2.2.5 Implikasjon – for fylkeskommunenes kompetansepolitiske arbeid**

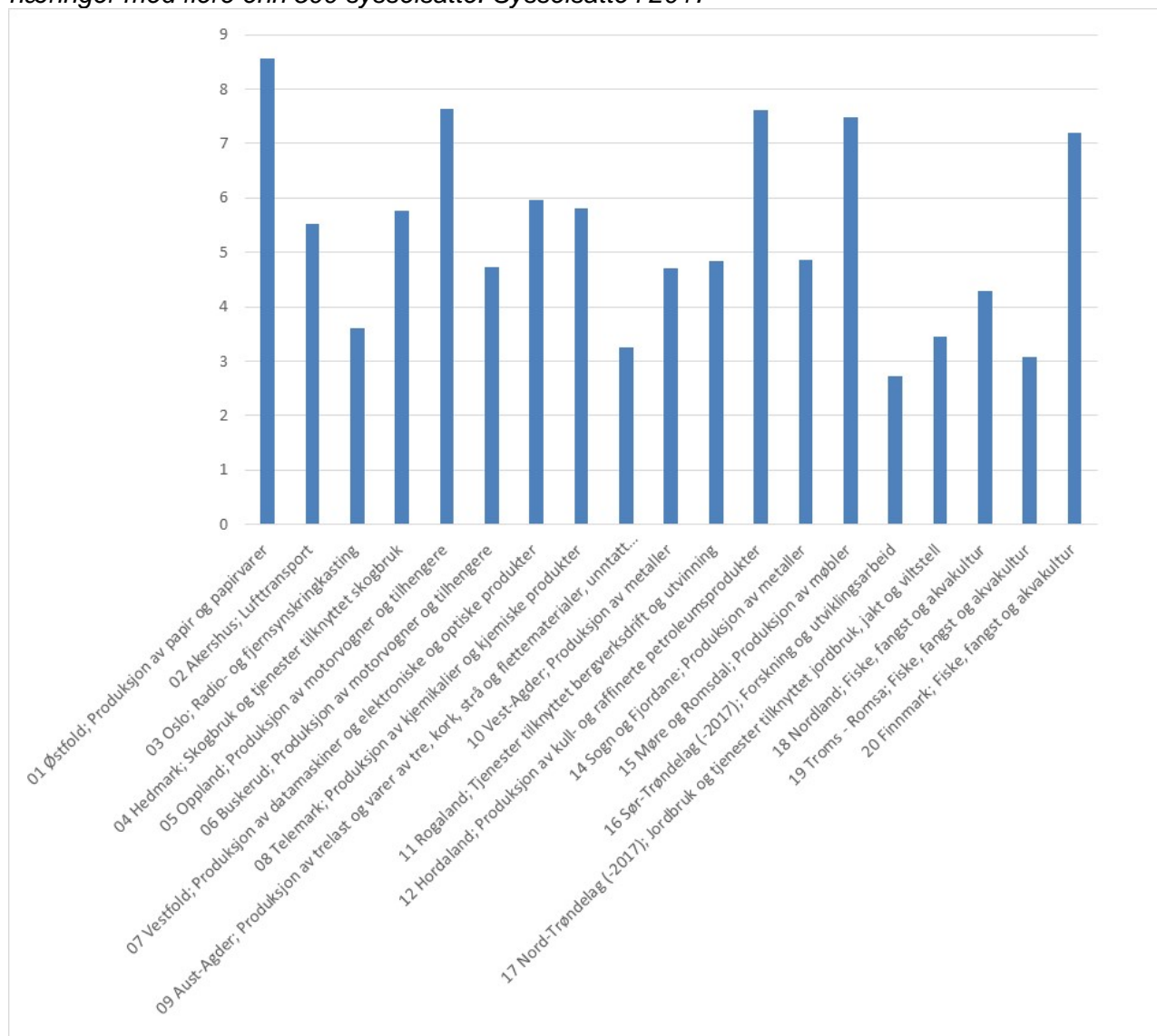
Fylkeskommunen har en sentral rolle i å tilpasse utdanningstilbudet i fylket til behovene i regionens næringsliv. Fylkeskommunene påvirker for det første utdanningstilbudet gjennom egne beslutninger som utdanningsmyndighet med ansvar for videregående skoler og fagskoler. For det andre spiller fylkeskommunene i en nøkkelrolle i et regionalt partnerskap for bl.a. kartlegging av kompetansebehov, dimensjonering av utdanninger, tiltak og virkemidler for å heve kompetanse hos innbyggerne og virksomheter basert på nærings- og arbeidsmarkedets kompetansebehov og utfordringer regionalt. Innenfor det regionale partnerskapet har fylkeskommunene en viktig mulighet til å utvikle regionens framtidige utdanningstilbud, herunder etter- og videreutdanning. Den kommende regionalreformen vil forsterke fylkeskommunenes rolle for i å styrke tilrettelegging for livslang læring.

Hvilke typer utdanninger den enkelte region skal prioritere må sees i sammenheng med hvilke virksomheter som vil vokse hvor, og hvilken kompetanse virksomhetene etterspør. Selv om vi ikke kan vite nøyaktig hvilke næringer som vokse hvor, er det all grunn til å anta at regioners eksisterende komparative fortrinn – natur- eller kompetansemessige – som vil legge viktige føringer for hvilke næringer som vil prege den enkelte region. Som en

illustrasjon på ulike eksisterende komparative fortrinn hvert fylke har, viser figur 5 og 6 hvilke næringer som har høyest relative sysselsettingsandel i hvert fylke.

Figur 5

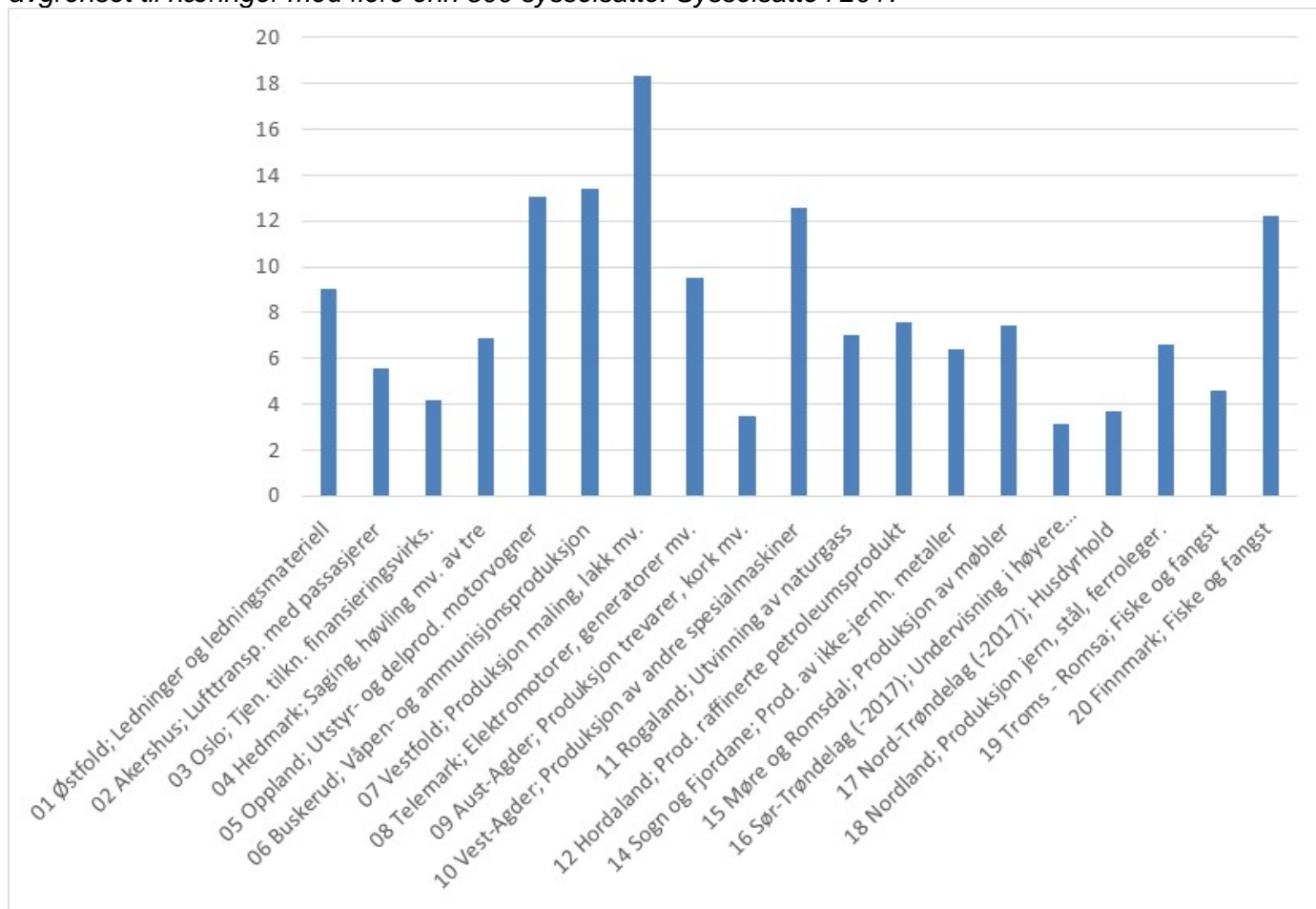
Regional spesialisering. Eksempelvisert ved fylkesmessige sysselsettingsmessige styrkeposisjoner. Andel sysselsetting i tosiffer Nace-næringer i fylket dividert med tilsvarende andel på landsbasis. Kun næring med høyest relative andel vises. Næringene er avgrenset til næringer med flere enn 500 sysselsatte. Sysselsatte i 2017



Kilde: Arbeidstakerstatistikk, SSB. Sysselsatte på kontinentalsokkelen er utelatt

Figur 6

Regional spesialisering. Eksempelvisert ved fylkesmessige sysselsettingsmessige styrkeposisjoner. Andel sysselsetting i tresiffrige Nace-næringer i fylket dividert med tilsvarende andel på landsbasis. Kun næring med høyest relative andel vises. Næringene er avgrenset til næringer med flere enn 500 sysselsatte. Sysselsatte i 2017



Kilde: Arbeidstakerstatistikk, SSB. Sysselsatte på kontinentalsokkelen er utelatt

Dersom kompetanseprofilen til regionalt næringsliv viser stor variasjon og at denne variasjonen kan tenkes å øke, er det interessant om vi gjenfinner denne ulikheten i regionale utdanningstilbud. Det er nok til en viss grad tilfelle, men vanskelig å få øye på. Det mest slående trekket i dagens utdanningstilbud innen videregående skoler og høyskolenivå er at utdanningsprofilen framstår ganske likartet på tvers av fylker. Alle tilbyr naturligvis studieforbereende fag og helse og undervisning dominerer på høgskole og tidligere høgskolenivå. Overordnet synes det som det er klart mindre variasjon i regionalt utdanningstilbud enn i virksomhetens kompetanse. Kanskje er det en av grunnen til at så mange virksomheter etterlyser et større tilbud av ulike typer teknisk kompetanse?

Et annet slående trekk er at det etter hvert har blitt lite tilbud av utdanning mellom videregående skole og høyskole/universitet. Fagskolene kan og bør få en langt viktigere rolle i årene framover. Fagskolene er i dag en liten aktør i utdannings-Norge, men er særlig godt egnet til å videreutdanne eller spisse fagkompetanse hos de som har ervervet seg fag- og yrkeskompetanse fra videregående opplæring. Fylkeskommunene har en viktig rolle i både å



finansiere fagskoletilbud og kan organisere fram ulike nye satsinger. Tilsvarende er det viktig at regionale myndigheter organiserer dialog mellom regionale universitet og regionale næringsmessige kunnskapsmiljøer, noe som kan ha stor betydning for utviklingen av genuine kunnskapsvirksomheter.

For at fylkeskommunen kan jobbe bedre med å styrke næringslivets konkurransekraft gjennom etter- og videreutdanning, kan følgende spørsmål være verdt å verdt å reflektere over:

- (1) Gode modeller for kartlegging av næringslivets behov for etter- og videreutdanning i egen region?
- (2) Hvordan sikre tilstrekkelig kapasitet og næringslivsrelevante utdanningstilbud for etter- og videreutdanningstilbud?
- (3) Hva skal til for å mobilisere bedrifter og næringsmiljø til å styrke kompetansen til egne ansatte gjennom etter- og videreutdanning?
- (4) Tiltak for å avdempe risikoen små virksomheter står overfor i etter- og videreutdanning av egne ansatte?

På verkstedet for regional utvikling ble alle spørsmålene diskutert. Det kom tydelig fram at ulike fylkeskommuner praktiserer ulike modeller for å identifisere kompetansebehov, prioritering mellom tiltak og motivere virksomheter for å avsette ressurser til utvikling av egne ansatte. Arbeidsverkstedet synliggjorde også at enkelte fylker (minst én) har gode erfaringer å introdusere nye modeller for utvikling av endringskompetanse i seg selv, både i private og offentlige virksomheter.

For egen del, og sett utenfra, synes det fremdeles som det er en utfordring å etablere gode dynamisk virkende regionale partnerskap som både kan overvåke og forstå regionale kompetansebehov og koble dette til justeringer av fylkeskommunale tilbud. Det kan tenkes at dette blir lettere dersom fylkeskommunene får en viktigere rolle i kompetansepolitikken i årene framover.

## **2.3 Oppsummering av debatten på Verkstedet**

### **2.3.1 Råd til hverandre, mellom fylkeskommunene**

Deltagerne fram til følgende råd og spørsmål til hverandre utfra diskusjon av spørsmålet *"Hva kan være «et forløsende grep» for å komme i gang med systematisk utvikling av EVU i samsvar med næringslivets behov?"*.

- Bruk desentraliserte fagtilbud mer, de er tilgjengelig for alle.
- Det trengs EVU for FREMTIDENS kompetansebehov. Endring i fagplaner tar tid og derfor må kunnskapsgrunnlaget være mer strategisk og framoverskuende.
- Engasjer bedriftene: stimuler bedriftene til å kartlegge kompetansegap og delta i å fylle dem.
- Fylkeskommunene må ønske å prioritere

- Bruk faglige nettverk (bransjenettverk) og forpliktende partnerskap (med bl.a. NAV), der det lokale næringslivet er representert. Fylkeskommunen må komme i dialog med lokalt/regionalt næringsliv for å få frem behovene (også i distriktene med tynne næringsmiljø), vi må ta ansvar for å skaffe oversikt over behovene for EVU.
- Fylkeskommunen må være en nøytral part i å koble UH-sektor, organisasjoner og lokal næring. Staten bør gi tydelig ansvar og forventninger til fylkeskommunene om å ta en slik rolle.
- Fylkeskommunene må ta et ansvar for å motivere/stimulere særlig SMB til å satse på kompetanseheving av sine ansatte.

#### Spørsmål

- Hvordan sikre samsvar mellom finansieringsmodellen for utdanning og behovet for kompetanse i arbeidslivet?
- Det snakkes mye om EVU og fagopplæring, men hva med forskningskapasitet og høyere utdanning?
- Hvorfor koster EVU penger, mens bachelor og masterstudier er gratis?

#### **2.3.2 Tiltak**

Etter en lengre prosess som først identifiserte utfordringer og muligheter og så hva slags tiltak som kunne møte disse utfordringene og mulighetene, prioriterte hver gruppe tre tiltak som de aller viktigste for å komme videre med sin problemstilling.

De tre viktigste tiltakene for å komme videre med å øke tilgangen på næringsrelevant kompetanse gjennom etter- og videreutdanning:

- Videreutvikle endrings- og organisasjonskompetanse og organisering i fylkeskommunene
- System/metode for å kartlegge næringslivets behov og prioritere innsats (jmfør Smart spesialisering)
- Partnerskapet: Forpliktende deltagelse i planarbeidet og forpliktende avtale om gjennomføring

Andre forslag til tiltak:

- Styrke utviklingskompetansen internt, utviklingsorienterte fagmiljø (gir økt legitimitet)
- Nettverk og samarbeid mellom fylkeskommunene bla om -god praksis, -kobling kompetanse og smart spesialisering, -smart spesialisering som metode, -bruk av EU-programmer (spes utdannings- og forskningsprogram) m.m
- Samarbeid mellom fylkeskommunene om spissede\ "små" utdanninger gjerne nettbasert
- Økt vekt på etter og videreutdanning: Utvikle og iverksette EVU-tilbud
  - i UH: Kapasitetsløft i næringslivet (modell fra FORREGION)
  - i Fagskoler
  - næringsPhD
  - På generiske kunnskapsområder (bruke IKT, tverrfaglighet)
- Digital kompetanse er en gjennomgående utfordring

### **3. Dybdespor 3: Når manglende kapasitet hemmer utvikling**

#### **3.1 Problemstillingen, dybdespor 3**

*Befolkningen eldes, særlig i mindre sentrale strøk. Fallende innvandring og lave fødselstall bidrar også til at arbeidskraft blir en stadig større mangelvare i mange lokalsamfunn. Samtidig gir ressurser og lokale kvaliteter mulighet for verdiskaping og vekst. Dette gir nye behov og utfordringer i distrikts-Norge, for eksempel knyttet til lokal næringsutvikling, boligmasse, transportalternativer, nye løsninger på offentlige tjenester, lokal skaperkraft, smarte lokalsamfunn m.m. Endringspress og komplekse problemstillinger stiller imidlertid krav til utviklingskompetanse i kommunene, samtidig vil kapasitet og kompetanse være en økende utfordring for mindre kommuner, med små administrasjoner og begrensede økonomiske ressurser til offensive utviklingstiltak, nye løsninger, samarbeid utover egen organisasjon eller nye arbeidsformer. Dette berører både privat sektor, sivilsamfunnet og offentlig sektor. Hvilket ansvar bør hhv stat og FK ta for de mindre sentrale kommunene? Hvilke temaer og sektorer er særlig avgjørende å støtte opp om?*

#### **3.2 Notat fra Svein Frisvoll, sendt til deltagerne før Verkstedet**

##### **3.2.1 Mulighetenes tid i Distrikts-Norge**

I Norge har vi levd godt på ressurser fra Distrikts-Norge. Fisk og tømmer var tidlige eksportvarer som la grunnlag for fremveksten av byer, kapital, handel og nyinvesteringer. Senere kom temmingen av distriktenes fossekraft og påfølgende industrialisering. For 60 år siden fant laksenotfiskere på Hitra ut at det lot seg gjøre å bruke laksenota til å drive oppdrett av laks i sjø. Fra dette vokste fram en helt ny industri, som i dag produserer laks med en førstehåndsverdi på over 60 milliarder kroner med alt slike verdier kaster av seg av ringvirkninger: 7300 jobber i matfiskproduksjon, 54 133 jobber i næringsmiddelindustrien (inkludert landbruksvarer og fiskeri). I tillegg kommer alle dem som er sysselsatte i leverandører, bank og finans, investeringsselskap, holdingselskap og i FoU-sektoren som en følge av havbruksnæringen. En annen vekstindustri som i stor grad også bygger på ressurser fra Distrikts-Norge er reiselivsnæringen. I den økte sysselsettingen med 32,4 % og omsetningen med 30 % mellom 2011 og 2016 (ssb.no).

Uten entreprenører, nytenking, god infrastruktur, gode rammevilkår og investeringsklar kapital hadde historien om Distrikts-Norge raskt vært en annen historie. Ser vi på utviklingen i næringene som har vært de klassiske bærebjelkene for distriktsbosettingen – landbruk, fiskeri og skogbruk – blir dette åpenbart: Siden 1950-tallet har det anslagsvis forsvunnet 800 000 arbeidsplasser fra disse næringene. Jevnt og trutt, ti-år etter ti-år, har folketallet i de minst sentrale kommunene i landet avtatt. I stor grad er dette en utvikling drevet av strukturelle krefter som ligger implisitt i moderniseringen: makeløs effektivisering i primærnæringene, utdanningsrevolusjon og nye komplekse tjenesteytende næringer, samt familieplanlegging og dertil lavere fødselstall enn tidligere tiders. I kjølvannet av disse strukturelle kreftene ligger konsekvenser som sprer seg ulikt over landet. For en del områder forventes fortsatt folketallsnedgang – i noen kan man vente at den vil akselerere på grunn av høyere alder i befolkningen. Mens andre områder i Distrikts-Norge står i helt motsatt utvikling: folketallsvekst, påfyll av barnefamilier og vitalitet, nyskaping og omstilling.

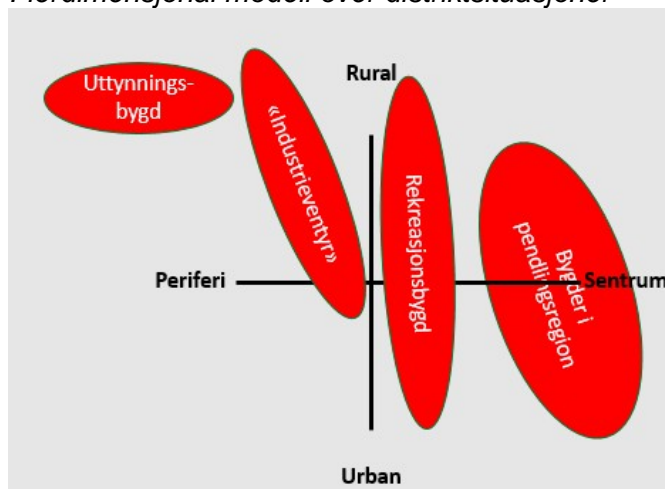
Bioøkonomi, «grønt skifte», reiseliv og opplevelsesnæringer er alle pekt på som viktige i et Norge uten olje-inntekter (f.eks. Regjeringens bioøkonomistrategi – Kjente ressurser – uante muligheter). Som før ligger grunnressursene som skal bære mye av fremtidig verdiskaping i Distrikts-Norge. Men skogen, havet, mineraler, innmarka, utmarka, el-kraften, landskapet, naturskjønnhet og alle de andre fantastiske grunnleggende ressursene som er Norge til del, ligger i Distrikts-Norge uavhengig av at «det bor folk i husan». Å realisere mulighetene krever gode politiske rammebetingelser, det krever dyktige og motivert fylkeskommuner, det krever en statsforvaltning som gir rom til fylkeskommunen, og det krever at det finnes en distriktsbefolkning – gjerne en som er sulten på endring, nyskaping og omstilling. Og ikke minst krever det gode svar på hva gjør man når kapasitet til å arbeide for egen utvikling ikke finnes lokalt der man trenger den mest.

### 3.2.2 Et mangfoldig samfunnsutviklingsoppdrag

Innen hvert fylke finnes det mange ulike distriktsituasjoner som lokalsamfunn står i: noen går så det suser, andre har stagnert, mens noen forstås å være uttynningssamfunn (jf. Aasbrenn & Sørli, 2016). Å være klar over dette mangfoldet, og da også erkjenne at en og samme tilnærming, en og samme problemforståelse ikke vil fungere i ulike distriktsituasjoner er etter mitt skjønn sentralt for at fylkeskommunen skal lykkes i rollen som samfunnsutvikler. Likedan er det viktig å ha evnen til å se mer finmasket enn kommunenivået, særlig nå når kommunene blir større.

Figur 1

Flerdimensjonal modell over distriktsituasjoner



Kilde: Frisvoll, i arbeid

Figur 1 viser en flerdimensjonal konseptuell modell over distriktsituasjoner. Den tar utgangspunkt i at aksene sentrum-periferi og by-bygd hver for seg ikke fanger opp mangfoldet i distriktsituasjoner. Det er bygder i både sentrum og periferi, og det er byer i periferi. Den illustrerer fire arketyper av bygdesituasjoner, hver med sine utfordringer og muligheter, som fylkeskommunen kommer i inngrep med. «Industrieventyr», «Rekreasjonsbygd» og «Bygder i pendlingsregionen» krever andre tiltak og annen innsats fra fylkeskommunens side enn «Uttynningsbygd». Uttynningsbygda er områder som er preget av langvarig tilbakegang og svak næringsstruktur. Industrieventyr er lokalsamfunn som vokser på grunn av sterk næringsutvikling, mens rekreasjonsbygd er steder som vokser

på grunn av hytteutvikling. Bygder i pendlingsregionen er lokalsamfunn som vokser på grunn av nærhet til by og gode bomiljø.

Hver av disse arketyperne representerer ulike situasjoner hva gjelder kapasitet. Med kapasitet mener jeg mulighet til å vurdere, planlegge og utføre handlinger eller tiltak som er nødvendig for å håndtere en utfordring eller gripe en mulighet. Altså arbeidskraft og institusjonell ork og overskudd til å gjøre mer enn å befatte seg med dag til dag drift. Det å ha riktig kompetanse til å håndtere en utfordring eller å gripe en mulighet, samt å ha adgang til nettverk og ressurser som kan mobiliseres gjennom dette nettverket, er også en viktig del av kapasitet. Uttynningsbygda mangler folk og kompetanse, mens Industrieventyr og Bygder i pendlingsregionen kan mangle kapasitet på grunn rask vekst og et komplekst koordineringsbehov mellom ulike kommuner og statlige sektorer.

Fylkeskommunen har en svært viktig rolle når det gjelder det å bidra til at Distrikts-Norge har kapasitet til å gripe mulighetene til samfunnsutvikling. Dette oppdraget er i endring, og virkemidlene som fylkeskommunen har endres. Den pågående regionreformen har som mål å styrke fylkeskommunens muligheter til å utøve denne rollen (Prop. 84 (2016-2017)). Det er særlig to utfordringer som målsettingen hviler på: (1) framveksten av en sterkt sektorisert forvaltning med en påtrengende mangfoldig geografisk inndeling (også kalt den «regionale røren», jf. Selstad, 2003). (2) Mange kommuner vil fortsatt ha få innbyggere etter kommunereformen. Fylkeskommunene har et potensial til å forsterke sin rolle som partner og veileder for kommunene – blant annet i form av fagkompetanse og som deltaker i kommunenes utviklings- og planarbeid (Ekspertutvalg, 2018). Uavhengig av hvordan regionreformens oppgaveoverføring til syvende og sist blir, stilles fylkeskommunene ovenfor krav til innovasjon i måten den arbeider på og samhandler.

### **3.2.3 «Resilience» - når kapasiteter finner hverandre**

Det er stor forskjell mellom kommunetyper i deres kapasitet til å arbeide med næringsutvikling, samfunnsplanlegging og arealplanlegging (Borge m. fl. 2017). Sviktende kapasitet til å utøve slike oppgaver representerer betydelige utfordringer for kommuner med nedgang. For slike kommuner er kapasitetssvikten krise: På den ene siden å ha et stort behov for å på en kraftfull måte drive godt samfunnsutviklingsarbeid, på den andre siden ikke ha kapasitet til å gjøre dette. På den ene siden ha grunnressurser med stort verdiskapingspotensial, på den andre mangle arbeidskraft og kompetanse til å realisere det. I internasjonal ruralforskning er det et økende fokus på rurale samfunns «resilience», som på norsk kan oversettes til kapasitet til å håndtere kriser (se f.eks. Wilson, 2012). Selv om mye av denne forskningen ser på andre kriser enn det det her er snakk om, ser jeg den som relevant nå når fylkeskommunen skal gjenoppfinne sin arbeidsform i kjølvannet av regionreformen. Politikken og virkemiddelfokuset har pendlet mellom forståelse av at vekstkraft kommer utenfra og at vekstkraften kommer innenfra. Synet på at vekstkraften kommer utenfra legger vekt på at vekst og utvikling spres fra sentrum til periferi og henger sammen med kostnadsfordeler knyttet til sentralisering, fortetting, urbanisering, transport og råvarer/arbeidskraft. Her handler det om å få på plass virkemidler som kompensere for eller reduserer avstandsulempen. Samferdselstiltak, transportstøtte, differensiert arbeidsgiveravgifter er eksempler på virkemidler rotfestet i en forståelse av at vekstkraften kommer utenfra. Den andre posisjonen ser vekstkraft å komme innenfra stedet. Her er det

steders kultur og sosiale forhold som forstås å være nøkkelen til utvikling, og det hele koker ned til steders evne til å tiltrekke seg de rette menneskene (attraksjonskraft) (Langeland, 2012, Damvad, Villa & Frisvoll 2015). Nøkkelen er å forstå hvordan eksogene og endogene utviklingsfaktorer samspiller. Med et resilience-fokus på distriktsutvikling, står to spørsmål sentralt: Hvordan styrke lokal kapasitet til å stå imot de tunge strukturelle kreftene og gripe mulighetene til utvikling? Og hva gjør man når denne kapasiteten ikke finnes i kommunene som trenger den? Det er her fylkeskommunen kan skinne med sitt potensial til å bygge bro mellom den eksterne vekstkraften og den indre vekstkraften.

### **3.2.4 Utfordring til fylkeskommunene: sørge for at ressursene finner hverandre**

Fylkeskommunen står i en nøkkelposisjon for å unngå at fortellingen om norsk distriktsutvikling blir en historie om ressursene som ikke fant hverandre. Uavhengig av hvilken inndeling fylkene ender opp med i regionreformen, og uavhengig av hvilke oppgaver som til slutt kommer fylkeskommunenes vei, har Stortinget en tydelig bestilling til fylkeskommunene: ta en mer kraftfull samfunnsutviklerrolle! Dette krever politisk lederskap i fylkeskommunene, noe som forutsetter et helt annet politisk mot til å ta rollen som en samfunnsutvikler. Det fylkeskommunale mindreverdighetskomplekset som ligger i frykten for å være en overkommune, må vike for vilje til å utøve politisk lederskap, foreta administrativ veiledning og institusjonell selvtillit nok til å fylle handlingsrommet som plan- og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging representerer (Frisvoll & Rønningen, 2012). Hofstad og Hanssen (2015) deler fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle inn i tre dimensjoner og løfter frem grep som fylkeskommunene selv må ta, men også grep som nasjonale myndigheter må ta, for at fylkeskommunen skal kunne ta denne rollen:

(1) Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen. Her må fylkeskommunen ta en lederrolle i arbeidet gjennom å etablere omforente mål og velge strategisk retning for utviklingen og forankre denne hos alle relevante aktører. Til dette er samfunnsplanleggingsprosessene og arealplanleggingen viktige verktøy. Men for å ta denne rollen kreves det større vilje i fylkeskommunene til å ta denne lederrollen, og større vilje til å se politiske områder i sammenheng og en økt vilje til å forplikte seg. Regional stat må pålegges å delta i regionale planprosesser og detaljert nasjonal sektorstyring må tones ned.

(2) Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn. Her må fylkeskommunene mobilisere aktører, stimulere til samarbeid og mobilisere planprosesser og utføre rollen som nettverksnoder som etablerer arenaer hvor aktører kan koples. For å ta denne rollen må fylkeskommunen samordne seg selv bedre, bygge kompetanse som nettverksnode og arbeide systematisk med å mobilisere og kople aktører. Staten må overføre stimuleringsmidler fra departement og regional stat, slik at fylkeskommunen selv har myndighet over tilskuddsordninger, skjønnsmidler og støtteordninger. Her er det da om å gjøre at staten styrer gjennom målstyring, ikke detaljstyring.

(3) Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Her må fylkeskommunen samordne sprikende sektormyndigheter, forplikte dem, veilede, og være et bindeledd mellom ulike forvaltningsnivå. Regional plan har potensial til å bli et verktøy for samordning av innsats og offentlige aktørers virkemiddelbruk. For å få til dette er det nødvendig at fylkeskommunen bygger langsiktige strukturer og arenaer, profesjonalisere

nettverksledelsen, og ikke minst ser egne sektorer og planer i sammenheng. Regional stat får en skjerpet plikt til å delta og gjennomføre regional plan. Stat må utruste fylkeskommunen med kompetanseoverføring.

Samfunnsutviklerrollen utøves i en ramme preget av økende kompleksitet: oppgaver og organisasjoner er i en kontinuerlig tilstand av endring, der organisering, ansvar og personell endres. I tillegg er mye av aktiviteten innenfor distriktsutviklingsfeltet finansiert og organisert som tidsbegrensede prosjekt. To andre utviklingstrekk av nyere dato som bidrar til kompleksiteten er internasjonalisering av virkemiddelapparatet og integreringen av forskning og konkret utviklingsarbeid. Internasjonaliseringen av virkemiddelapparatet gjør at fylkeskommunen blir en aktør som må være et bindeledd mellom det lokale og det overnasjonale gjennom å kople internasjonale ressurser (INTERREG, H2020) med lokale ressurser (bredt forstått). Den andre innebærer at offentlig sektor forventes å finansiere og organisere utviklingsarbeid sitt som forskningsprosjekt, FORREGION og FORKOMMUNE og nyvinninger som offentligsektor-PhD er eksempler, eller som innovasjonspartnerskap gjennom Innovasjon Norge. Nyorienteringene er konkurransebasert, forutsetter mobilisering av formell forskningskompetanse og gjøres til gjenstand for ekstern vurdering. I denne situasjonen har fylkeskommunen en nøkkelposisjon og en nøkkeloppgave: å sørge for at ressursene finner hverandre og gis en retning i tråd med nasjonale mål om regionalisering av den strategiske samfunnsutviklingsrollen. Gitt nasjonale distriktpolitiske mål om vekst og omstillingsevne i hele landet (jf. Meld. St. 18 (2016-2017)), må samfunnsutviklerrollen bli virkningsfull i områdene som mangler kapasitet, ikke bare til å drive samfunnsutviklingsarbeid selv, men som kanskje også mangler kapasitet til å bli med i samspill med fylkeskommunen.

For at fylkeskommunen kan jobbe bedre med å styrke distriktskommuner med svak kompetanse og lite kapasitet, kan følgende spørsmål være verdt å reflektere over:

- Fylkeskommunen har allerede i dag ansvar for viktige oppgaver med potensiale for å utløse økt samfunnsutvikling gjennom samordning på tvers av sektorer og mot overordnede utviklingsmål (jf. smart spesialisering). I hvilken grad kan slik samordning motvirke små kommuners manglende kapasitet i utviklingsarbeid?
- På hvilke måter kan fylkeskommunen arbeide sammen med kommunene om samfunnsutvikling som samtidig ikke forutsetter lokal kapasitet til å ta lederskap og utøvelse? Hvordan kan fylkeskommunene kompensere for at det ikke er noen lokalt å mobilisere til nettverk, partnerskap osv.? Hva må til fra statlig side av tilpasninger i plansystemet for å minimere effektene av manglende lokal kapasitet i samfunnsutviklingsarbeidet?
- Med tanke på at distriktsituasjonene er mangfoldige og flere fylkeskommuner blir større i geografisk utstrekning: hvordan bør fylkeskommunen arbeide for å best mulig få oversikt over lokal kapasitetssvikt, næringslivets lokale utfordringer og muligheter og ikke minst mangfoldet mellom disse situasjonene internt i eget fylke?
- På hvilke måter kan fylkeskommunen bruke partnerskap, «bygdeutviklingsavtaler», smart spesialisering, innovasjonsverksteder o.l. til å kople kommuner med manglende kapasitet til å det mangfoldige virkemiddelapparatets muligheter?

### 3.3 Oppsummering av diskusjonene på Verkstedet

#### 3.3.1 Råd til hverandre, mellom fylkeskommunene

Deltagerne kom fram til følgende råd og spørsmål til hverandre, ut fra diskusjon av spørsmålet "*Hvordan kan fylkeskommunene, i kraft av sin samordnende rolle, bygge opp om små kommuners utviklingsarbeid?*".

- Utviklingsavtaler med kommunene, som definerer prioriteringer og konkrete tiltak. Økonomiske tilskudd til gjennomføring av aktuelle tiltak. Invitere kommunene til å formulere bestillinger
- Fylkeskommunen må opptre samlet utad, og overfor kommunene
- Tilby kommunene:
  - spesialisert kompetanse de selv ikke har
  - analyser og data til planlegging
  - relevante nettverk og arenaer
  - gode eksempler og strategier fra andre
  - tilgang til regionale europakontorer
- Bistå kommunene i å få oppdatert planverk på plass.
- Vi må satse på «klynger» av kommuner med felles bo- og arbeidsmarked eller felles utfordringsbilde. Koble kommuner med likeartede behov.
- Fylkeskommunene bør begynne å jobbe på tvers, ikke vent på initiativ ovenfra!

#### Spørsmål

- Kan vi i det hele tatt hjelpe de som ikke har kapasitet til å delta, samarbeide, drive utvikling?
- Når vi skal ta samfunnsutviklerrollen, hvordan få politisk eierskap, ikke bare til målene, men også til virkemidlene?
- Hvordan bruke/utnytte potensialet som ligger i det at fylkeskommunen er et regionalt, folkevalgt nivå?
- Kan FK ta en Kompetansemegler/FoU-koordinatorrolle mellom RFF/FORKOMMUNE/INTEREG/H2020 - forskningsmiljø - kommunens innovasjonsbehov? Eller skjer det allerede gjennom eierskapet i regionale europakontor og som bidragsyttere til regionale EU-nettverk?

#### 3.3.2 Tiltak

Etter en lengre prosess som først identifiserte utfordringer og muligheter og så hva slags tiltak som kunne møte disse utfordringene og mulighetene, prioriterte hver gruppe tre tiltak som de aller viktigste for å komme videre med sin problemstilling.

De tre viktigste tiltakene for å komme videre med å bistå kommuner med begrenset kapasitet til utviklingsarbeid

- Styrke kontakten mellom kommuner og fylkeskommuner (analysehelpdesk, utviklingsavtaler, plankonferanser, regionalt samarbeid, "kjenn-ditt-fylke"-tiltak)
- Mer stabil finansiering av utviklingsarbeid, gjennom inntektssystemet og avtaler
- Modernisere folkevalgtprogrammet



#### Andre tiltak

- Måle ledere og medarbeidere på tverrfaglige tiltak
- Fylkeskommunen skal se alle kommunene, både store og små, og ha regionalt tilpassede strategier for å nå målene for ulike regioner.

#### **3.4 Refleksjoner fra Svein Frisvoll, etter verkstedet**

Forskerne fikk etter Verkstedet mulighet til å videreutvikle sitt notat eller gjøre noen vurderinger i lys av diskusjonene de hadde hørt og vært med på.

Notatet dannet, sammen med bl.a. en presentasjon av KMDs veileder i Smart spesialisering og en presentasjon av fremtidig satsing på Smart Spesialisering i EU, utgangspunkt for en diskusjon om hvordan fylkeskommunene kan bidra når kommuner som mangler utviklingskapasitet til å arbeide for egen utvikling. Dette spørsmålet ble diskutert i to omganger: første dag i en åpen prosess, og i en fasilitert prosess på den andre dagen. I den åpne gruppediskusjonen første dag, sveipet diskusjonene over mye. Men følgende dilemma som ble løftet fram i gruppediskusjonen, er særlig relevante slik jeg vurderer det:

- Å gi innhold til samfunnsutviklerrollen og Smart spesialisering krever regional politisk ledelse. Fylkeskommunen har tradisjonelt hatt svak politisk legitimitet, og derfor kanskje også liten evne/vilje til å ta et sterkt politisk lederskap i den regionale samfunnsutviklingen.
- Kommuner uten utviklingskapasitet mangler ekspertkompetanse som er nødvendig for lokalsamfunnutvikling/næringsutvikling. Fylkeskommunen kan tilby ekspertkompetanse til kommunene når det gjelder analyse, planlegging og statistikk. Fylkeskommunen sitter også på kunnskap om INTERREG, Innovasjon Norge, regionalt forskningsfond og forskningsrådsprogram som FORKOMMUNE. Dette er kompetanse som kommuner med manglende utviklingskapasitet kan ha bruk for.
- Fylkeskommunen har ikke myndighet over kommunene, samtidig som fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler forutsetter at fylkeskommunens politiske prioriteringer siver ut i kommunene og påvirker hvilke valg kommunene tar i sitt samfunnsutviklerarbeid. Det betyr ikke at fylkeskommunen ikke kan ta en samfunnsutviklerrolle sammen med kommunene.
- Av konkrete forslag som retter seg inn mot disse dilemmaene fra den fasiliterte prosessene, vurderer jeg særlig følgende tiltak som spennende ut fra utfordringene jeg har pekt på i notatet:
  - Det må etableres ulike tiltak som styrker kontakt mellom kommuner og fylkeskommune: f.eks. en helpdesk for analyse/planlegging, utviklingsavtaler og «kjenn ditt fylke» tiltak
  - Fylkeskommunen må begynne å måle ledere og medarbeidere på tverrsektorielle tiltak/måloppnåelse, ikke bare sektorvis måloppnåelse (silotenkning).
  - Folkevalgtopplæringen må moderniseres og fokuseres mot en moderne fylkeskommunal politikerrolle, hvor de folkevalgte skal utøve regionalt lederskap i samfunnsutviklingen.

## 4. Samlet diskusjon av de tre temaene

Verkstedet ble avsluttet med en paneldebatt der de tre viktigste tiltakene fra hver gruppe ble kommentert og diskutert av de tre forskerne og de tre vertene fra fylkeskommunene.

### Tiltakene

#### Nye næringsområder

1. Få samf utv rollen på lederagendaen
2. Analyse/kunnskapsgrunnlag/scenario (S3)
3. Jobbe på tvers i FK. Innovere i egen org.

#### Kompetanse

1. Videreutvikle endrings- og relasjonskompetanse+organisering i FK
2. System/metode kartlegge næringslivets behov (S3)
3. Forpliktende partnerskap eller avtale

#### Utviklingskapasitet

1. Styrke kontakt mellom kommuner og FK (analysehelpdesk, utv.avtaler)
2. Mer stabil finansiering av utviklingsarbeid gj.inntektssyst og avtaler
3. Modernisere folkevalgt-opplæringen

 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Dialogen på tvers av temaene pekte på noen likheter i diskusjonene i de ulike gruppene, blant annet

- Betydningen av ledelse
- Betydningen av å bygge legitimitet til fylkeskommunens kompetanser, virkemidler og muligheter
- Betydningen av intern kompetanse i fylkeskommunene
- Behovet for relevante analyser og analysekompetanse
- Mulighetene i å bruke Smart spesialisering som verktøy
- Hvordan kan administrasjonen spille politikerne gode og samarbeide med dem?
- Behovet for måling av resultater for organisasjonen og samfunnsområdet, ikke bare sektoren eller avdelingen eller ledelsesfeltet.

Mange av fylkeskommunene er i sammenslåingsprosesser og det kan gi store muligheter, dersom man klarer å utnytte dem. Veldig mye av det som her er trukket fram er det mulig for fylkeskommunene å gjøre uten at noe blir endret rundt dem. Det gir innhold til samfunnsutviklerrollen og den har fylkeskommunene allerede fått.

Flere av forskerne trakk fram at diskusjonene på Verkstedet i liten grad handlet om fylkeskommunen som politisk organ. Forskerne framhevet at kommuner der politikere og embedsverk samarbeider, gjør det bedre enn andre kommuner. Et konkret forslag som kom opp til hvordan tilnærme seg politikerne var å legge inn overordnede vurderinger rundt samfunnsutviklerrollen i mange ulike typer av saksframlegg til fylkestinget.

Det trengs en vektforskyvning mellom oppmerksomhet på drift og på utvikling. Hvordan bruke driftsoppgavene til utvikling? Hvordan bruke handlingsrommet som faktisk er der? Her

ble også departementene utfordret på hvordan de kan gi drahjelp til fylkeskommunene som samfunnsutviklere.

Resultatmåling ble diskutert og det henger sammen med samfunnsutviklerrollen. Det er nesten umulig å bevise sammenhenger mellom det fylkeskommunene gjør og samfunnsutviklingen. Men det er mulig for fylkeskommunen å si noe om hvordan man ønsker seg samfunnsutvikling. Det er mulig å sette opp indikatorer som gir kunnskap om utviklingsretning. Og det er mulig å institusjonalisere utviklingsarbeid og passe på at suksesskriteriene for virksomheten får fram hva som er gjort godt, ikke bare at ikke noe er gjort feil.

I diskusjonen om samarbeid mellom fylkeskommuner og kommunene om utviklingskapasitet, kom spørsmålet opp om man skal hjelpe alle eller bare de som vil? Kanskje må man starte med noen og håpe flere henger seg på når de ser hva som skjer.