

Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommune



16. februar 2016

Temannotat kommunereform:

Næringsliv og næringsutvikling

1. Innledning

Kommunene Asker, Bærum, Røyken og Hurum har besluttet å gjennomføre videre drøfting og dialog om kommunereform. I rapporten «*Konsekvenser og muligheter ved alternativ kommunestruktur*» utarbeidet av Agenda Kaupang AS finnes et omfattende kunnskapsgrunnlag. Som en del av arbeidet med kunnskapsgrunnlag ble det også gjennomført en innbyggerundersøkelse i 2015. Linker til dette materialet [finnes her](#).

Dette notatet er ett av flere notater som utgjør en oppsummering/kortversjon av følgende temaer:

- Lokal identitet og demokrati
- Næringsliv og næringsutvikling
- Areal transport og miljø
- Nye oppgaver og forholdet til stat og folkevalgte regioner
- Samfunnsmessige vurderinger
- Virksomhetsøkonomiske konsekvenser

Notatene er ikke nye utredninger. Hensikten er at et utvalg sentrale temaer fra Agenda Kaupang-rapporten og andre utredninger skal presenteres på en kort og mer lettfattelig og tilgjengelig måte enn i det omfattende kunnskapsgrunnlaget som foreligger.

Notatene er ment som støtte til det videre arbeidet. Notatenes presentasjon av muligheter og utfordringer ved kommunesammenslåing er ment som grunnlag for vurderinger i den videre prosess, og ikke en beskrivelse av ferdige konklusjoner.

Kilden til innhold er derfor i hovedsak Agenda Kaupangs rapport, i tillegg til dokumenter som presenterer Stortingets og regjeringens mål og forventninger til kommunereformen. Også andre rapporter og utredninger som gir kunnskap om kommunereformen kan være aktuelle for noen temanotater. Dette oppgis i så tilfelle i det enkelte notat.

De fire første notatene er utarbeidet av kommunene selv. De to siste (*Samfunnsmessige vurderinger* og *Virksomhetsøkonomiske konsekvenser*) er utarbeidet av PriceWaterhouseCoopers AS (PWC) i et felles oppdrag fra de fire kommunene. I disse notatene er forutsetningen at PWC utfyller vurderingene fra Agenda Kaupang-rapporten.

2. Mål for kommunereformen

Ett av de mest sentrale målene med kommunereformen er *helhetlig og samordnet samfunnsutvikling*. Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse samfunnsmessige utfordringer, og bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder 1) arealbruk, 2) samfunnsikkerhet og beredskap, 3) transport, 4) næring, 5) miljø og klima, samt 6) sosial infrastruktur- og utvikling

i kommunene. Det er ønskelig at kommunegrensene i fremtiden i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner (Prop. 95 S - Kommuneproposisjonen).

Det har vært mye fokus på de små kommunene når det gjelder kommunereformen. Men like viktig som de små kommunenes evne til å gi sine innbyggere gode og likeverdige tjenester, er kommunenes evne til å bidra til en mer helhetlig samfunnsutvikling i byregionene, herunder hvordan disse i fremtiden evner å legge til rette for en mer variert befolknings- og nærings sammensetning.

3. Aktuelle utfordringer og muligheter

1) Agenda Kaupang-rapporten [Konsekvenser og muligheter ved alternativ](#)

[kommunestruktur](#) omhandler relativt summarisk de mulige konsekvensene av en kommunereform. Noen av hovedtrekkene som fremheves i rapporten er blant annet:

- En eventuell sammenslåing av kommunene kan medføre en mer samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse. Dette innebærer større muligheter for å se arealer og tettsteder i sammenheng og tilrettelegge for boliger, næringsarealer, grøntområder, tettstedsutvikling, infrastruktur og miljøhensyn, og herunder legge forholdene bedre til rette for å skape funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner.
- Bedre samordning i regionen: Dersom det utvikles en storkommune vest for Oslo, vil det bli færre aktører som skal samarbeide i hovedstadsregionen, noe som kan bidra til en mer helhetlig planlegging ut fra behovet i regionen - sett mer under ett.
- Et mulighetsrom som en eventuell kommunesammenslåing kan gi for næringslivet og for den samlede vekstkraft i regionen, er det gjensidige forholdet mellom næringslivet og innbyggere (bolig-/areal/sosial infrastruktur). Et attraktivt næringsliv tiltrekker seg nye innbyggere; bedrifter tiltrekkes til områder der kompetent arbeidskraft bor (og vice versa).
- En større kommune med flere virksomheter og øket konkurranse skaper en «kritisk masse» stor nok til å sikre næringsutvikling, og tåle konjunktursvingninger i bransjer, eller på nasjonalt /internasjonalt nivå.

2) Senter for økonomisk forskning (SØF) peker på følgende utfordringer og muligheter når det gjelder næringslivet og kommunereformen ([SØF-rapport 02/14 Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereformen](#)):

Rapporten peker på noen av dagens utfordringer for de store byregionene:

- Sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner er oppsplittet på flere kommuner, spesielt i byområder
- Mange fragmenterte og overlappende fagmiljøer i hver og en av kommunene hindrer organisering for kvalitet og innovasjon.
- Det er i dag en sterk nasjonal overstyring for å sikre likhet i kommuner med sterkt ulike forutsetninger, overføringsavhengighet og lav skattefinansiering.

..Og ser på noen muligheter som ligger i en eventuelt endret kommunestruktur:

- En større kommune har større forutsetninger for å etablere en sosial og teknisk infrastruktur som gjør kommunen attraktiv for næringslivet og for at bedrifter skal etablere seg.
- Bygge- reguleringsprosesser som tilrettelegger areal og utbyggingsmønster på en mer hensiktsmessig måte enn det hver kommune kan etablere innenfor egen kommunegrense – bedre helhetlige grep for næringslivet i regionen.
- Utnytting av innkjøp og konkurranseutsetting i lokalt marked.
- Lokal utviklingsaktør, nettverk og gjennomslag overfor nasjonale myndigheter. En større kommune kan ha større gjennomslagskraft.
- Agglomerasjonseffekter, produktivitetsgevinst i byregioner (utvikling og utveksling av kunnskap, matching av jobber mot kompetanse, spesialisering, tilgang til leverandører)

Næringslivet lokalt fremhever følgende momenter mht en eventuell endring av kommunestruktur:

- Helhetstenkning er viktig, samlet står en sterkere i den nasjonale politikken og i samhandling med andre offentlige aktører
- En sammenslåing kan innebære større kapasitet til målrettet investeringer og utviklingstiltak for regional vekst
- Potensial for raskere og mer effektive planprosesser, samt likebehandling og større forutsigbarhet. En større kommune kan gi bedre kompetanse og kapasitet samlet sett i regionen.
- De to små kommunene har bedre forutsetninger for å ivareta et øket tilbud av plasskrevende næring, som i dag er lokalisert nær hovedveiene gjennom Asker og Bærum
- Det er bra med konkurranse mellom kommunene, men det kan være søkt å utfordre naboskapet ved nye bedriftsetableringer
- Tverrkommunikasjon gjennom kommunene er i dag begrenset i kapasitet og kan være lang i tid; men er en situasjon en reformert kommunestruktur kan gjøre noe med
- Det er utfordringer med sammenslåing når kommunestørrelsen er så ulike
- En kommunesammenslåing medfører at det blir lengre til politikerne og at man kanskje kan miste muligheten til å gå rett på ordførernivå

4. Hovedproblemstilling

Hovedspørsmålet knyttet til dette temaet er hva en eventuell endring i kommunestrukturen vil bety for næringsutviklingsmulighetene i regionen. Den videre politiske prosessen mellom de fire kommunene må avklare om det kan finnes omforente svar på dette spørsmålet, knyttet til blant annet følgende temaer:

Konkurransen: Agenda Kaupang – rapporten peker på at «jo flere kommuner, jo større konkurranse om næringsetableringer. Strukturen med enkeltkommuner gjør at mange tenker enkeltmarkeder fremfor en region. Selv om det er bra med konkurranse, fremstår det å konkurrere om næringsetableringer som noe søkt. Innsatsen bør heller legges på å sikre kvalitet i regionen fremfor konkurranse om etableringer». En større kommune kan legge til rette for mer hensiktsmessig næringsetablering i regionen. Konkurranse mellom kommunene medfører at alle vil ha «litt av alt» (alle typer næringer), og initiativ og satsninger blir smurt tynt utover, noe som kan gi en svakere vekst i regionen samlet sett. SØF rapport 02/14 (Rattsø-utvalget) peker på at bedriftene i regionen kan øke sin produktivitet ved urbaniseringsgevinster og husholdningene kan velge i bredere jobbmarked og tjenestetilbud.

Vekstkraft og innovasjon: Et samlet utbyggingsmønster og transportsystem i en fremtidig storkommune kan legge til rette for at næringsutvikling og kompetansekrevede kommunale tjenester får bedre forutsetninger for å fornyes og utvikles, i stedet for at det blir konkurranse mellom kommunene om samme type næringsetableringer innenfor hver av kommunene. En eventuell kommunesammenslåing vil kunne gi et større mulighetsrom for en mer helhetlig utvikling for de ulike næringssegmentene i regionen, samt større kraft inn i det strategiske arbeidet når det gjelder å tilrettelegge for gründerskap og innovasjon – og med dette kunne påvirke type næringsetableringer i fremtiden. I SØF rapport 02/14 påpeker Rattsø at den fremtidige befolkningsveksten i regionen vil gi nye muligheter for å utvikle samfunnsplanlegging og tjenestetilbud som ikke utnyttes ved dagens kommunesystem, og at det største potensialet for videre næringsutvikling og økonomisk vekst ligger her.

I Produktivitetskomisjonens andre rapport [NOU 2016: 3 Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi](#) (februar 2016) henvises det til at vi har en svak produktivitetsvekst i Norge. Produktivitetsvekst handler om evnen til å organisere arbeidskraften, kapitalen, naturressursene, og teknologien bedre enn året før. Dersom skattebyrden ikke skal økes vesentlig viser kommisjonen til at evnen til å organisere seg stadig smartere må bedres. Kommunene har en sentral rolle når det gjelder å legge til rette for næringsutvikling blant annet gjennom teknisk og sosial infrastruktur. Et viktig premiss for økt produktivitetsvekst er kommunenes evne til å legge til rette for næringsliv og næringsetableringer på en slik måte at man får utnyttet potensialet for vekstkraft i regionen fullt ut.

Distrikt versus storby: Kommunene i regionen er ulike, og har ulike utfordringer med både et storby- og et distriktpreg. Balansen mellom en storby- og distriktpolitikk kan bli en fremtidig utfordring dersom kommunene i regionen slår seg sammen. Mens man i noen av kommunene er opptatt av en storbyproblematikk, fører andre en mer distriktrettet politikk. Agenda Kaupang rapporten peker på at der den ene kommunen skal **håndtere** vekst, snakker den andre om å **skape** vekst. Økt sentralisering og styrking av enkelte sentra kan være en konsekvens av en utvidet region der de mest perifere mister sin status. Hvordan kan dette

eventuelt motvirkes? Som motvekt til dette pekes det på at en eventuell kommunesammenslåing kan gi den nye kommunen større muligheter for å planlegge for en mer helhetlig tettstedsutvikling samlet sett, med tettsteder som utfyller hverandre fremfor å konkurrere.

Sentrumsutvikling: Rapporten til Agenda Kaupang påpeker at: «Kommunene legger til rette for utvikling innenfor egne grenser. Dette kan innebære en utfordring med tanke på sentrumsutvikling. Selv om både Asker og Bærum er store kommuner, har begge utfordringer med sentrumsutvikling. Når det blir flere små enheter, blir alle initiativ smurt litt tynt utover og alle skal ha litt av alt i egen kommune, noe som kan gi svakere vekst samlet sett. Egne kommunale planer kan bli propper i systemet for en helhetlig tankegang for en utvidet region, men også sett i sammenheng med hovedstaden». En eventuell kommunesammenslåing kan bidra til en mer hensiktsmessig planlegging av næringsetablering og sentrumsstrukturer i regionen sett under ett.

Bevillingsmyndighet og skjønnsutøvelse: Kommunene som bevilgningsmyndighet berører spesielt plan og bygg og reiseliv (samt serveringsbransjen) Her opererer kommunene med ulike rammevilkår – det er ulikt skjønn i enkeltsaker fra kommune til kommune. Større enheter vil forenkle prosessene og gi næringsaktørene like rammevilkår i et større område (Agenda Kaupang).

Effektiv ressursbruk: Agenda Kaupang påpeker at næringslivet ikke er opptatt av kommunegrenser som sådan. Næringslivet er opptatt av attraktiv beliggenhet, tilgang til kompetanse, nødvendig infrastruktur, pris, ledige hensiktsmessige lokaler og nærhet til en klynge. Men næringslivet trekker frem omdømme som viktig i kommunenes næringslivsarbeid. I SØF rapport 2/2014 (Rattsø) trekkes frem at bedriftene primært er opptatt av hvordan teknisk og sosial infrastruktur fungerer i kommunen. Kommunene er mest direkte involvert med næringslivet i bygge- og reguleringsplaner, kommunalt innkjøp og konkurranseutsetting.

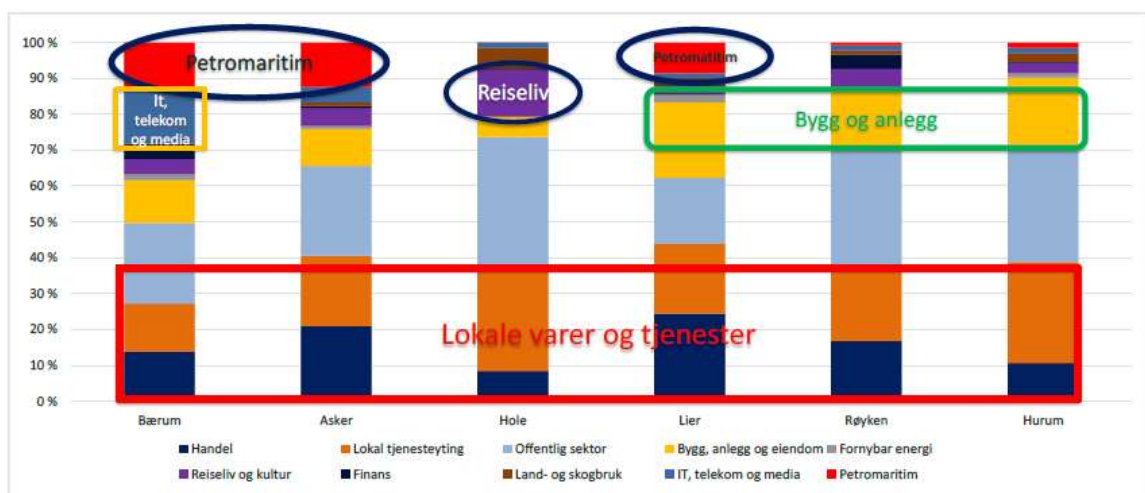
Indirekte vil også en organisering som sikrer ressurseffektivitet, rettssikkerhet og god kvalitet i det kommunale tilbud være viktig. Agenda Kaupang – rapporten påpeker at all den tid næringslivet ikke tenker kommunegrenser, bør planleggingen og tjenester også kunne leveres på tvers av grensene. Når hver enkelt kommune i en region har en egen avdeling for alt, får spesielt de små kommunene en utfordring, særskilt med rekruttering av rett kompetanse. Ikke – lovpålagte oppgaver må vike, og fokus kan bli spredt tynt utover. Større kommuner kan medføre et mer profesjonalisert forhold til næringslivet. At mindre enheter i hver kommune skal gjøre det samme, trekkes frem av næringslivet som dårlig ressursbruk. Rapporten peker også på at næringslivet har gitt tilbakemeldinger på at politikken/fagadministrasjonene jobber hver for seg i den enkelte kommune, og at en samling av kommunene ville gjort det lettere for næringslivet å finne frem.

Gjennomslagskraft: En tilbakemelding fra næringslivsaktørene er at en eventuell kommunesammenslåing kan gi en sterkere stemme inn mot sentrale myndigheter, slik at man i større grad kan påvirke nasjonale beslutningsprosesser: «Én sterk stemme som synger samme sang overdøver et tynt kor» (Agenda Kaupang s. 61). Av næringslivet har særlig areal- og transportplanleggingen i en fragmentert kommunestruktur blitt trukket frem som problematisk. Næringslivet er opptatt av mulighetene en forsterket interessehevding mot regionalt og nasjonalt nivå kan gi. Som utviklingsaktør bygger kommunene nettverk til det næringspolitiske virkemiddelapparatet og det nasjonale politiske system. Gjennomslagskraft er til fordel for det lokale næringsliv. Samlet sett for næringslivet vil det være viktig at kommunereformen utnytter og tilrettelegger for den kommende veksten i regionen på en best mulig måte (ref. Agenda Kaupang-rapporten og SØF 02/14).

Påvirkningsmulighet og nærhet til politisk nivå: Næringslivet lokalt peker på at større kommuner vil kunne medvirke til at det blir lengre til politikerne og at man kanskje kan miste muligheten til å gå rett på ordførernivå. Hvordan kan dette ivaretas på en god måte i en større kommune?

5. Kort om næringslivet i de fire kommunene

Det påpekes at i alle kommunene er det en relativt stor andel lokal næringsvirksomhet, samt at de internasjonale virksomhetene i liten grad er konkurrerende, snarere komplementære. Hurum og Røyken har et lite antall store bedrifter og mange små, mens fordelingene i Asker og Bærum er litt jevnere. Næringsstrukturen i disse kommunene har både fellestrekk og komplementære trekk.



Figur 8.5 Næringsfordelt sysselsetting på kommunenivå i 2013. Kilde: Menon (2015)

- Alle kommunene har en betydelig andel lokal næring, både produkt og tjenesteyting. Mange av disse bedriftene vil oppleve at de får tilgang til et større marked.

- Hurum og Røyken har et lite fåtall større bedrifter (blant annet rene produksjonsbedrifter) og en underskog av små bedrifter, mens Asker og Bærum har en jevnere størrelses-spredning av bedriftene og en høyere andel av kompetansebedrifter
- Det synes å være liten grad av direkte markeds konkurranse mellom internasjonale næringer lokalisert i kommunene; mao deres produkt/tjenestetilbud er komplementære. Et typisk unntak er innen olje- og gassvirksomhet i Asker og Bærum.
- Bærum har den klart prosentvis høyeste andelen foretak (hovedkontorfunksjoner for nasjonale/internasjonale virksomheter).