

RAPPORT

ANALYSE AV NÆRINGSLEVET PÅ VOSS



MENON-PUBLIKASJON NR. 31/2021

Av Håvard Baustad, Tonje Glenne Arnesen og Sveinung Fjose



Forord

På oppdrag for Voss Herad har Menon Economics gjennomført en analyse av næringsarbeidet i Voss herad. Målet med oppdraget var å vurdere hvordan kommunen har legge best mulig til rette for økt næringsvirksomhet i Voss, og hvordan dette arbeidet best kan organiseres.

Analysen har vært ledet av Sveinung Fjose, med Håvard Baustad og Tonje Glenne Arnesen som prosjektmedarbeidere.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå. Vi ble kåret til årets konsulentselskap i 2015.

Vi takker Voss herad for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Mars 2021

Sveinung Fjose
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	6
1.1. Om utredningen	6
1.1.1. Om vår tilnærming til oppdraget	7
Lære av de beste	8
1.2. Om næringsarbeidet i Voss	10
1.2.1. Strategi og politisk nivå	10
1.2.2. Kommuneadministrasjon	10
1.2.3. Kommunale virkemidler	10
1.3. Organisering av næringslivet	11
2. HAR VOSS UTNYTTET POTENSIALET I NÆRINGSLIVET FULLT UT?	13
2.1. Næringslivet i Voss vokser sterkere enn naboregionene	13
2.2. Næringslivet i Voss er konsentrert rundt lite produktive næringer	14
2.3. utfordringer i arbeidsmarkedet	16
3. HVA KAN VOSS LÆRE AV ANDRE?	19
3.1.1. Reiseliv	19
3.1.2. Merkevarerbygging	21
3.1.3. Pendling og «hyttekontor»	22
3.1.4. Finansiering	23
4. HVA KAN VOSS GJØRE?	25
4.1. Voss herad mangler en tydelig strategi for næringsarbeidet	25
4.2. Voss bør utnytte situasjonen hvor flere fremover trolig vil arbeide mer fra hytta og mer fra hjemmekontor	26
4.3. Næringslivet i Voss må samles	26
REFERANSER	28

Sammendrag

Voss er en stor reiselivskommune, og kommunen ble særlig hardt rammet av koronapandemien. Situasjonen tydeliggjorde behovet av å ha flere bein å stå på. Heradet har per i dag ingen strategisk næringsplan, og formålet med denne analysen er å gi et kunnskapsgrunnlag som skal inngå i et planlagt strategisk næringsarbeid i Voss.

I denne rapporten kartlegger vi dagens situasjon og skisserer mulige strategiske veivalg for kommunen. Vi stiller tre grunnleggende spørsmål:

1. Har Voss unyttet potensialet i næringslivet fullt ut?
2. Hva kan Voss lære av andre?
3. Hva kan Voss gjøre?

Vår tilnærming til å besvare dette er tredelt. Først har vi sammenlignet heradet mot kommuner som ligner Voss på utvalgte karakteristika og som har lyktes godt. Deretter har vi analysert næringsstrukturen i Voss med henblikk på å identifisere styrker og svakheter, samt systematisk gjennomgått dokumentasjon og litteratur som belyser kommunens organisering.

Har Voss utnyttet potensialet i næringslivet fullt ut?

Analysen av næringsstrukturen i Voss forteller to historier. På den ene siden er næringslivet i sterk vekst. Den samlede verdiskapingen i næringslivet i Voss har økt med mer enn 70 prosent siden 2010, og sysselsettingen har økt med 35 prosent i samme periode. Dette er sterkere vekst enn nabokommunene.

På den andre siden, er næringslivet i Voss konsentrert rundt lite produktive næringer. De tre største næringene i Voss (bygg- og anlegg, handel og reiseliv) er alle blant de minst produktive næringene på landsbasis. Vi finner også at Voss har en relativt lav andel av befolkningen med høyere utdanning, sammenlignet med Hordaland og landsgjennomsnittet. Samtidig opplever næringene utfordringer med å skaffe kvalifisert arbeidskraft, som indikerer et avvik mellom befolkningens utdanningsnivå og behovene i det lokale næringslivet. Vi ser en utfordring med en aldrende befolkning og befolkningsframskriving som viser flat befolkningsvekst. Samlet forteller dette at det er flere utviklingstrekk som har negativ innvirkning på arbeidsstyrken og den humane kapitalen i Voss kommune

Hva kan Voss lære av andre?

Vi har systematisk hente inn data om tiltak og organisering gjennomført i sammenlignbare kommuner. Hensikten har vært å identifisere hvilke tiltak og organisering av arbeidet disse kommunene har, med sikte på at tilsvarende tiltak og organisering også kan vurderes på Voss.



Hol kommune

- Vinterdestinasjon og hyttekommune
- Lyktes med å utvide høysesongen



Røros kommune

- Reiselivs- og landbrukskommune
- Lyktes med utnytte merkevaren innen mange næringer



Sandefjord kommune

- Nærhet til storbyregion
- Lyktes med tilrettelegging for pendling og næringer som leverer til storbyene

Fra de utvalgte casekommunene er det særlig fire læringspunkter vi anser relevante for den videre næringsutviklingen i Voss. Vi mener det er betydelige gevinster å hente innen reiseliv, merkevarebygging, pendling og finansiering av næringsutviklingsarbeidet.

Reiseliv

Reiselivsnæringen i Voss, i likhet med mange andre reiselivsdestinasjoner, er kjennetegnet ved sterke sesongvariasjoner. Redusert kapasitetsutnyttelse er tett knyttet til lønnsomheten i bedriftene, og dermed tett knyttet til produktivitet. Hol er en kommune der bedriftene har lyktes godt med å øke kapasitetsutnyttelsen utenfor høysesongen. Dette er et resultat av et målrettet og strategisk arbeid, fra kommunen og reiselivsnæringen selv. Hol har valgt en strategi der store arrangementer, som Skarverennet, legges utenfor høysesongen for å utvide sesongen. En gjennomgående tanke har vært å gi folk «en grunn til å komme».

Hol har samtidig valgt det vi vurderer som en hensiktsmessig arbeidsmodell for samarbeid mellom kommunen og destinasjonsselskapet. Drift og utviklingsaktivitet i destinasjonsselskapet er skilt fra hverandre. Kommunen ikke er direkte involvert i den daglige driften, men engasjerer seg i utviklingsarbeidet gjennom prosjekter i samarbeid med destinasjonsselskapet. Dette fremstår fornuftig både fordi drift og strategisk utvikling krever ulik kompetanse, men også at kapasiteten og ressurser til å drive utviklingsarbeid ofte skyves til side av driftsrelaterte problemstillinger av mer umiddelbar karakter.

Merkevarebygging

Det er betydelige synergier mellom landbruk og reiseliv, og ønsket om genuine og autentiske reiseopplevelser er økende. Røros har lyktes godt med å utnytte styrken i merkenavnet innen reiseliv til å styrke verdiskapingen innen landbruk. Det er få tegn på at slikt «landbruksbasert reiseliv» i Voss. En forklaring på dette er det vi vurderer som en mangel på gjensidig forståelse av synergier mellom reiselivet og landbruket, og en grad av mistillit mellom næringene. Begge parter gir uttrykk for at motparten ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til egen næring i sine utviklingsplaner. Dette resulterer i at merkevaren blir for ensidig benyttet innenfor reiselivet. Det finnes et uutnyttet potensial for å hente ut større betalingsevne og dermed gi bedre lønnsomhet til bedrifter innen både landbruk og reiseliv. Dette forutsetter et tettere samarbeid både mellom landbruket og reiselivet, men også innad hver næring. Ifølge landbruksaktører er det lite felles identitet på tvers av gårdene, og et slikt felleskap som bøndene identifiserer seg med er avgjørende for at de skal bruke «Vossnavnet» mer aktivt.

Pendling og hjemmekontor

Situasjonen med Covid-19 har ført til store endringer i arbeidsvanene til en betydelig del av befolkningen. Det er grunn til å tro at vi antakelig vil se økt bruk av hjemmekontor også i tiden fremover, både fordi det er større aksept for det og på grunn av fleksibiliteten det gir. Her ligger det et stort mulighetsrom for Voss, både for å tiltrekke seg arbeidstakere som er sysselsatt i bo- og arbeidsmarkedsregionen rundt Bergen og legge til rette for bruk av hjemmekontor på hytter. I Sandefjord kommune har man allerede begynt å legge til rette for en slik utvikling, ved å selge inn bomulighetene i kommunen og etablere kontorfellesskap for pendlere. Etter samtaler med næringen i Voss ser det ut til å være interesse for slike løsninger også i Voss. Vi mener dette er et mulighetsrom som bør utnyttes, både ved å øke kapasiteten utover dagens pendlerløsninger og ved å tilrettelegge for økt bruk av hyttekontor.

Finansiering

Voss kommune seg i en presset økonomisk situasjon, og det er ikke mye tilgjengelige ressurser til å gjøre kraftfulle næringsstrategier i kommunen. Samtidig har Voss et kraftfond som i dag brukes som for lite strategisk. Sandefjord kommune har nylig etablert et næringsfond med tilsvarende formål som Kraftfondet i Voss. Her brukes imidlertid fondet brukes langt mer strategisk, og næringsfondet beskrives som en «budsjettpost» med tilgjengelige midler

for næringsutvikling. Målet er å sikre tilgjengelig midler til å igangsette relevante prosjekter raskt. Kommunen gir tydelig uttrykk for at de ønsker å være «fremoverlente» i dialog med næringslivet. Bedrifter som skal foreta investeringer har gjerne begrenset med tid til rådighet, og Sandefjord kommune er opptatt av å ha kapasitet og ressurser til å bistå bedriftene der de kan. En lignende finansieringsmodell vurderes som hensiktsmessig også for Voss, og vil sikre mer langsiktige og strategiske næringsinvesteringer.

Hva kan Voss gjøre?

Basert på funnene i analysen og samtaler med næringen på Voss og de utvalgte casekommunene, kommer vi avslutningsvis med tre hovedanbefalinger:

1. Heradet trenger en ny strategisk næringsplan

Det er et tydelig behov for en ny strategisk næringsplan i kommunen. Det skyldes både uklare forventninger innad i kommunen og mellom kommunen og næringslivet, at næringsavdelingen i kommunen er driftsorientert, at kommunen mangler styringsmulighet på næringsarbeidet og at det finnes få arenaer for å fastsette prioriteringer. I lys av dette foreslår vi at det opprettes et organ, med et særlig ansvar for det strategiske næringsarbeidet og utviklingen av en ny strategi. Vi foreslår følgende retningslinjer for organet:

- *Organets mandat skal være strategisk utviklingsarbeid*
- *Organet bør ha tung politisk forankring, og plasseres nært politisk ledelse*
- *Organet bør ha representasjon fra de viktigste aktørene i næringslivet*
- *Organet bør forvalte ressurser og ha beslutningsmyndighet på området*

2. Voss bør utnytte situasjonen hvor flere trolig vil arbeide mer fra hytta og hjemmekontor

Voss kommune har nå et mulighetsrom som kan utnyttes både for å legge til rette for at dagens pendlere får et bedre hjemmekontor-alternativ og at hyttefolket i Voss vil vurdere hyttekontor i større grad. Tilgang til gode kontorlokaler, tilrettelagt infrastruktur og utstyr er sentralt. Økt tilrettelegging har flere positive effekter. For det første, kan Voss på denne måten tiltrekke seg flere innbyggere, som er et av kommunens overordnede mål. Muligheten til å jobbe i for eksempel Bergen og bo i vakre og naturskjønne omgivelser i Voss er antakelig attraktivt for mange. For det andre, kan fellesarealer for hjemmekontorbrukere gi grobunn for ny gründervirksomhet og nye arbeidsplasser. Når «smarte hoder kommer sammen» kan det oppstå nye tverrfaglig samarbeidskonstellasjoner som gir grobunn for innovasjoner og bedriftsetableringer.

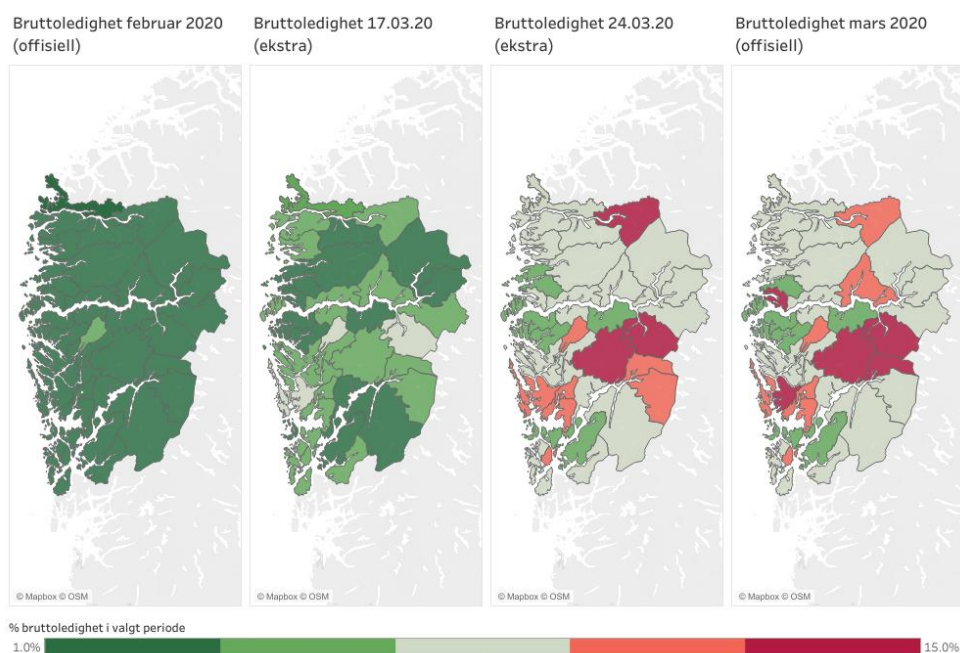
3. Næringslivet på Voss må samles

Det er flere måter Voss herad kan legge til rette for å samle næringslivet i kommunen. For det første kan heradet bidra til å realisere uutnyttede synergier i næringslivet. Det finnes synergier mellom landbruket, reiselivet og bygg- og anleggsbransjen ved at de er komplementære. Her kan kommunen spille en sentral rolle i å adressere eventuelle konflikter og bringe aktørene sammen. Samtidig mener vi kommunen er i en unik posisjon, både som regulator og tilrettelegger, til å være en pådriver og videreutvikler av merkevaren for hele næringslivet i Voss. Næringslivet ønsker samtidig kommunen velkommen som en mer aktiv part, som må sees på som en tillitserklæring og underbygger kommunens mulighet. Et siste poeng er å knytte eiendomsutviklingen tettere i kommunen. Kommunen kan spille en viktig rolle i produksjon av fellesgoder og infrastrukturløsninger som er vanskelig å realisere i et marked. Vår vurdering er at eiendomsutviklingen i kommunen, gjennom Voss Eigedom, bør integreres tettere i kommunen. Dette vil gjøre det enklere å se næringsutvikling i et mer helhetlig lys.

1. Innledning og bakgrunn

Som en stor reiselivskommune ble Voss særlig hardt rammet av koronapandemien. Den akutte krisen fremskyndte et behov for et strategisk næringsarbeid som har vært diskutert i lengere tid. Figuren under viser med tydelighet hvordan Voss ble tidlig og hardt rammet av nedstengningen. Etter at regjeringen innførte nye permitteringsregler i midten av mars, steg bruttledigheten i kommunen til 15 prosent i løpet av en uke.

Figur 1.1 Utvikling i brutto arbeidsledighet i februar og mars i kommunene i Vestland fylke. Kilde: NAV Vestland



Situasjonen med covid-19 har tydeliggjort behovet for å tenke nytt og bevist at heradet trenger «flere bein å stå på»¹. Voss herad ønsker nå en satsning som både skal bidra til å styrke reiselivsnæringen, men også gi rom for næringsutvikling innenfor andre områder. Denne rapporten representerer startskuddet for et strategisk næringsarbeid i heradet. Voss har per i dag ingen strategisk næringsplan, og har ikke hatt det siden 2019. Hensikten med denne innledende fasen er å kartlegge dagens situasjon og skisserer mulige strategiske veivalg for at Voss skal næringsutvikling.

1.1. Om utredningen

I oppdragsbeskrivelsen skisserer Voss herad syv utredningsspørsmål som utgangspunkt for oppdraget. Som illustrert i tabell 1-1 kan disse spørsmålene oppsummeres med tre hovedspørsmål. Vår tilnærming til å besvare disse spørsmålene er nærmere beskrevet i de kommende avsnittene.

¹ (Voss herad, 2020)

Tabell 1-1: Kategorisering av utredningsspørsmål

Utredningsspørsmålene fra tilbudet	Tre hovedspørsmål
1. Korleis skal Voss herad kunna bidra til at reiselivsnæringa vert styrka samstundes som me inviterer til ny næringslivsutvikling innan andre område?	Hva kan gjerres for å legge til rette for økt næringsvirksomhet?
2. Korleis kan Voss herad oppmoda lokalt næringsliv til å organisera seg samla?	
3. Kva rolle skal og bør Voss herad ha i lokalt næringsutviklingsarbeid?	Hva er Voss herads rolle/handlingsrom ovenfor næringslivet?
4. Korleis varetta rolla som forvaltar, tenesteprodusent og entreprenør på best mogeleg vis?	
5. Korleis kan heradet utnytta det handlingsrommet me har på betre sett?	
6. Korleis bør Voss herad organisera næringsarbeidet administrativt?	Hvordan bør dette arbeidet organiseres?
7. Korleis kan dei kommunale verkemidla (Kraftfondet og Voss Eigedom A/S) nyttast på meir målretta sett og slik bidra til ønska næringslivsutvikling?	

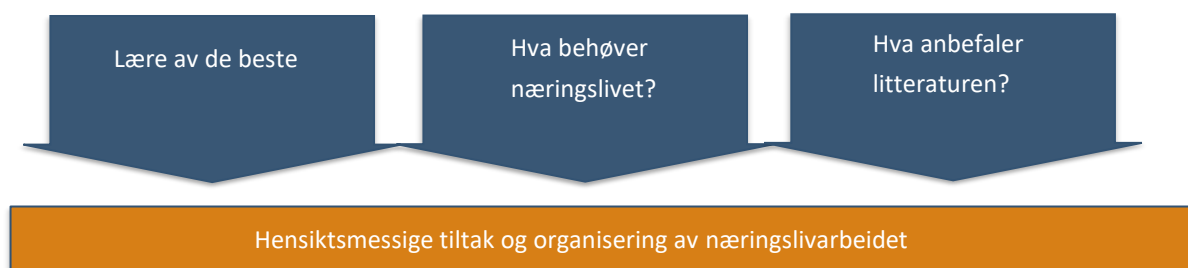
1.1.1. Om vår tilnærming til oppdraget

I gjennomføring av oppdraget vil vi systematisk innhente data om tiltak og organisering gjennomført i sammenlignbare kommuner. Hensikten er å identifisere hvilke tiltak og organisering av arbeidet disse kommunene har, med sikte på at tilsvarende tiltak og organisering også kan vurderes på Voss.

Om næringsarbeidet skal lykkes, må det imidlertid trolig bygge på de styrker næringslivet på Voss i dag besitter. Selv om den nye strategien skal legge opp til etablering av nye næringer og bedrifter, viser litteraturen og data at vellykkede strategier tar utgangspunkt i lokale styrker.

Figuren nedenfor oppsummerer analysemodell vi har benyttet i prosjektet.

Tabell 1-2: Analysemodell for næringsutvikling i Voss Herad



Lære av de beste

Hensikten med de valgte casekommunene er å gi Voss en mulighet til å «lære av de beste». Det er vår vurdering at næringsutvikling på Voss ikke er tilstrekkelig utnyttet på særlig tre områder:

- Utnyttelse av eksisterende kapasitet og infrastruktur innen reiseliv
- Utnyttelse av særtrekk og merkenavn innen landbruk
- Utnyttelse av ressurs i form av nærhet til betydelige næringsregioner

Basert på disse områdene har vi valgt ut tre casekommuner som har lyktes godt, samtidig som de er tilstrekkelig like Voss. De tre casekommunene er oppsummert i tabell 1-3. Vi mener Voss har mye å lære av de tiltak og de samarbeidsformene disse kommunene har brukt for å tilrettelegge for vekst.

Tabell 1-3: Oversikt over de relevante casekommunene.

Kommunenavn	Beskrivelse
Hol	Denne kommunen velges fordi den har lyktes godt innen reiseliv, samtidig som de har en profil innen reiseliv som også ligner Voss. Begge er utpregede vinterdestinasjoner, og har et betydelig antall hytteturister. Voss har lyktes bedre enn Geilo i å tiltrekke seg internasjonale turister, samtidig som Geilo utmerker seg ved å ha sikret godt samarbeid med eksisterende aktører, og tilrettelegge for at hytteturistene i økende grad benytter hyttene utenom sesong og helger.
Røros	Røros er også en utpreget reiselivsdestinasjon, men velges primært fordi kommunen i større grad enn noen andre har lyktes med å utnytte styrken i merkenavnet innen reiseliv til å styrke verdiskapingen innen landbruk. Gjennom betydelig satsing på oppbygging av merkenavn og spesialisert produksjon har de oppnådd høyere gevinst på salg av produktene. Oppbygging og satsing er preget av utpreget samarbeid mellom selvstendige aktører innen en felles vedtatt strategi.
Sandefjord	Sandefjord har en næringsstruktur som i utgangspunktet skiller seg mye fra Voss. Nærheten til større arbeidsmarkedsregioner er imidlertid det som forener Voss og Sandefjord. Sandefjord har oppnådd sterkere vekst i nabokommunene i Vestfold dels som følge av etablering av nye bedrifter som server de større bedriftene i regionen, og dels om følge av betydelig satsing på stedsutvikling. Kommunen søker å utnytte fortrinnet som en attraktiv bostedsdestinasjon til opprettelse av bedrifter som kan trekke på kommunens betydelige antall pendlere.

Hva behøver næringslivet?

En analyse av potensial for vekst i næringslivet fordrer god forståelse av nåsituasjonen. En analyse av styrke og svakheter i næringsstrukturen sammenlignet med regionen og sammenlignbare kommuner vil gjøres med utgangspunkt i Menons regnskapsdatabase. Databasen har regnskapsdata (Brønnøysunddata) for alle norske regnskapspliktige bedrifter tilbake til 1992. Vi har benyttet denne databasen til å undersøke bedriftene på Voss, hvilke verdikjeder de leverer til og hvordan disse bedriftene har utviklet seg de senere år.

Disse dataene vil hentes ut og undersøke forskjeller i utvikling langs parametre som:

- ❖ Lønnsomhet
- ❖ Sysselsetting
- ❖ Vekst
- ❖ Produktivitet (Verdiskaping per ansatt)

Vi hentet ut både for Voss og de sammenlignbare kommunene. Basert på dataanalysen kan vi altså på et strukturelt nivå si noe om styrker og svakheter i næringsstrukturen på Voss sammenlignet med andre.

Intervjuene har blitt brukt til å innhente informasjon som ikke var tilgjengelig i kvantitative data, og til å nyansere og utdype allerede innhentet informasjon. Vi har benyttet to intervjutilnærminger:

1. **Kartleggende og eksplorative intervjuer:** disse har den hensikt å avdekke vellykkede strategier for næringsutvikling, innspill om hensiktsmessig organisering, samt de behov næringslivet på Voss ønsker dekket.
2. **Dybdeintervjuer:** gir mulighet til å grave dypere innenfor avgrensede problemstillinger. Vi har benyttet disse intervjuene til å legge frem funnene fra de andre analysene, samt diskutere fordeler og ulemper med ulike tiltak og modeller for organisering. Intervjuene har vært semistrukturerte, som sikrer at intervjuene dekker de samme teamene på tvers av intervjuobjektene, samtidig som man tillater tilstrekkelig fleksibilitet.

Vi har gjennomført totalt 16 intervjuer, fordelt på følgende aktører:

- ❖ Næringslivsorganisasjoner på Voss
- ❖ Representanter fra privat sektor:
 - Landbruket
 - Reiselivsaktører
 - Banker
- ❖ Representanter fra Voss kommune
 - Politisk ledelse i Voss
 - Kommuneadministrasjonen i Voss
- ❖ Næringssektorene/rådgivere i case-kommunene
 - Røros kommune
 - Sandefjord kommune
 - Hol kommune

Hva sier litteraturen?

Som informasjonsgrunnlag har vi også benyttet dokumentstudier. **Dokumentstudier** innebærer å gå systematisk gjennom tilgjengelig skriftlig informasjon som er relevant for oppdraget. For denne gjennomgangen har følgende dokumenter vært særlig relevante:

- Kommunale styringsdokumenter:
 - o Strategi- og plandokumenter
 - o Vedtekter for kommunale selskap
 - o Budsjetter
- Kommunale samarbeidsavtaler
- Årsmeldinger

Disse dokumentene er gjennomgått både for Voss herad og de relevante casekommunene. Dokumentstudienes hensikt har vært å skape en helhetlig oversikt over strukturen og næringsarbeidet i kommunene. Denne bakgrunnskunnskapen har vært særlig viktig for målrette spørsmålene i intervjuene.

1.2. Om næringsarbeidet i Voss

1.2.1. Strategi og politisk nivå

Voss herad har en visjon om å være «eit sterkt regionsenter med levande bygder»². Visjonen følges opp at tre kommunale satsingsområder: «Attraktive Voss – bygd for sterke opplevingar», «innovative Voss – med røter og vengjer» og «inkluderande Voss – bygd for alle». Voss herad har de siste årene hatt en økonomisituasjon preget av økende driftskostnader og lite økonomisk handlingsrom³. I 2020 hadde heradet et samlet driftsbudsjett på om lag kr 1,4 milliard, der i overkant av 20 millioner⁴ gikk til plan, næring og forvaltning. Heradets ordfører er frontfigur for samhandling mellom næringslivet og kommunen og skal initiere samhandlingen mellom de to partene. På politisk nivå er det Utvalget for kultur og næring som arbeider med næringsutvikling.

I forlengelsen av situasjonen med covid-19 ble det etablert en «ressursgruppe korona»⁵. Denne ressursgruppen oppsto som et resultat av et behov for tettere samarbeid mellom kommunen og næringslivet etter koronaen kom. I tillegg til politisk/administrativ ledelse i heradet deltar Næringshagen på Voss, destinasjon Voss, Voss sentrum, store reiselivsaktører (Voss resort og Myrkdalen) og bankene. Disse aktørene er nærmere beskrevet i de kommende avsnittene.

1.2.2. Kommuneadministrasjon

Tjenesteområdet plan, næring og forvaltning har ansvar for at kommunen utvikles i tråd med gjeldende planar og vedtak, innen offentlige og private arealplaner, byggesak, oppmåling og næring⁶. Avdelingen består av fem ansatte, med forvaltning av landbruksområdet som den mest sentrale arbeidsoppgaven. Kommunen har fått flere forvaltningsoppgaver med årene, og det krever mye ressurser å håndtere dette. Rådmannen har ansvar for den overordnede strategisk planleggingen. Rådmannen har også en observatørpost i styret i Næringshagen og sekretærfunksjon i «ressursgruppe korona»⁷.

1.2.3. Kommunale virkemidler

Voss er en stor kraftkommune og mottar følgelig konsesjonsavgifter fra kraftverkene som driver kraftproduksjon på Voss. Disse midlene er samlet i *Kraftfondet*. I vedtektene heter det at:

«Kraftfondet skal nyttast til næringsføremål i Voss, som for eksempel støtte til verksemdar, tilrettelegging for næringsutvikling i regi av kommunen, stadutvikling og ulike typar med meir. Fondet kan nyttast til kommunale

² (Voss herad, 2020a)

³ (Voss herad, 2020b)

⁴ Samlede utgifter til plan, næring og forvaltning er ca. 41 millioner, som minus driftsinntekter innebærer et kommunalt utlegg på rundt 20 mill.

⁵ Denne ressursgruppen refereres ofte til som «kontaktforumet» eller «partnerskapet»

⁶ (Voss herad, 2020)

⁷ (Voss herad, 2020)

investeringar i varige driftsmidler. Tiltak som er i samsvar med kommunale planar (kommuneplan, strategisk næringsplan, reiselivsplan og landbruksplan) bør prioriterast.»

Kraftfondet har de siste fem årene hatt en samlet budsjetttramme på 30,3 millioner kroner, og alle nye virksomheter, med kontoradresse i Voss, kan søke om støtte fra Kraftfondet. Fondet eies av kommunen og driftes nå av et eget utvalg. Midlene kan ikke brukes til å dekke daglig drift av kommunen, med unntak av lønnsutbetalinger til næringsjefen eller til renter og avdrag på investeringer gjort i tråd med fondets formål.⁸ Størrelsen på etableringstilskuddet kan variere, men er i utgangspunktet 25.000 kr.⁹ I dag fungerer fondet som et tildelingsfond, der man deler ut midler etter søknader. Ved kommunesammenslåingen i 2020 flyttet man fondet ut av Utvalget for kultur og næring, med den hensikt å gjøre det til mer enn et rent tildelingsfond. Det finnes eksempler på større satsninger finansiert gjennom næringsfondet, som Voss Gondol som sto ferdig juli 2019. Dette er den største og mest moderne gondolbanen i Nord-Europa, og tar reisende opp Hangurstoppen 830 moh¹⁰.

Voss Eigedom AS driver eiendomsrelatert virksomhet på kommersielt grunnlag. Selskapet skal være heradets foretrukne samarbeidspartner og pådriver for utvikling av nye strategiske utbyggingsområder og prioriterte offentlig utviklingsprosjekter i kommunen. Selskapet drives i dag av en person, og skal gjennom utvikling, salg og forvaltning av eiendom bidra til verdiskapning for eiere og samfunn.

1.3. Organisering av næringslivet

Voss har valgt å organisere næringsarbeidet gjennom en rekke private selskaper. Heradet bidrar med tilskudd til drift, men har overlatt den daglige driften til disse selskapene. Eksempler inkluderer Destinasjon Voss, Næringshagen på Voss, Voss Sentrum.

Destinasjon Voss ble opprettet i 2012, og har som hovedoppgave å koordinere og markedsføre reiselivet i Voss. I avtalen mellom kommunen og destinasjonsselskapet heter det at «*Destinasjon Voss har som målretting å blant annet drive destinasjonsmarkedsføring av Voss som reisemål*»¹¹. I tillegg skal Destinasjon Voss drifte nettportalen visitvoss.no og turistinformasjonen på Voss. Destinasjonsselskapet har i dag 124 medlemmer¹² og selskapet eies av mange private aktører. For 2021 er tilskuddet fra heradet på totalt 2,1 millioner kr¹³.

1.1.2021 slo destinasjonsselskapet seg sammen med *Næringshagen på Voss*. Fusjonen begrunnes med et behov for «mer trykk», samt mindre administrative oppgaver, bedre kvalitet og mulighet til å inn mer relevant fagkompetanse. I samarbeidsavtalen mellom kommunen og Næringshagen er konkrete arbeidsoppgaver fordelt mellom de to partene. Kommunen har ansvar for å tilby etablererkurs, prioritere nyetablerer og grundere i byggesaksbehandlingen, saksbehandle saker til Kraftfondet (NFO), tilby kommunale næringsareal og ta hånd om lovpålagte oppgaver mot nyetablerere. Næringshagens oppgave er å skape vekst og være en drivkraft for nyskaping i regionen. I tillegg er Næringshagen kontaktpunktet for nye gründere, der de får hjelp til alt fra å finne kontorlokaler til å lage forretnings-, handling- og markedsplaner¹⁴.

⁸ (Voss kommune, 2016)

⁹ (Kraftfondet, 2016)

¹⁰ (vossgondol, u.d.)

¹¹ (Voss kommune, 2017)

¹² (visitvoss.no, u.d.)

¹³ 1 210 000 i driftstilskudd, 250 000 til turistinformasjonen for utvidet åpningstid og 650 000 i markedsføringsmidler.

¹⁴ (Voss kommune, 2015)

Voss sentrum er en interesseorganisasjon for butikker og andre virksomheter i Voss sentrum («Flatvangen»). Voss sentrum har felles webportal og tar samlet initiativ til å skape aktiviteter og arrangementer for å styrke Voss som regionalt handlesenter. Per i dag har Voss sentrum 58 medlemmer. På lengere sikt er planen at Voss sentrum vil integreres i fusjonen mellom Destinasjon Voss og Næringshagen.

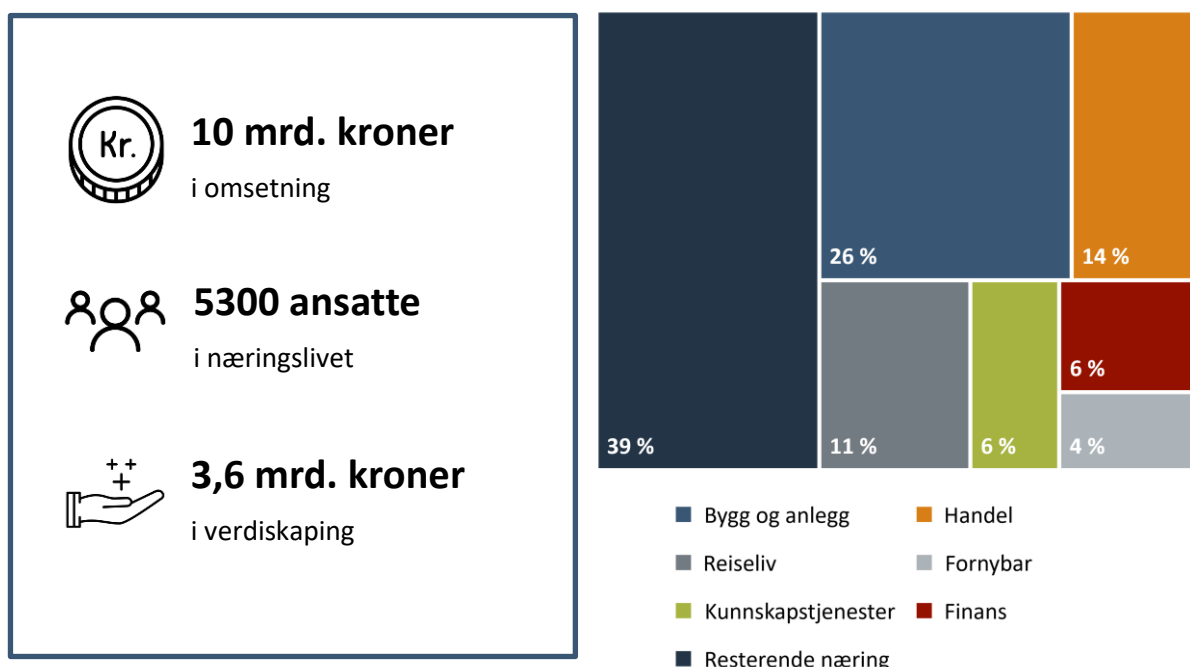
2. Har Voss utnyttet potensialet i næringslivet fullt ut?

En analyse av potensial for vekst i næringslivet fordrer god forståelse av nåsituasjonen. Vi har sett nærmere på næringsstrukturen i Voss, for å avdekke styrker og svakheter sammenlignet med regionen og sammenlignbare kommuner.

2.1. Næringslivet i Voss vokser sterkere enn naboregionene

Tradisjonelt har Voss vært en landbrukskommune. Denne næringen har dype røtter og stolte tradisjoner, og er fremdeles en viktig aktør i næringslivet i Voss. Samtidig ser vi at mens antall bønder i Voss har blitt betydelig redusert, har andre næringer blitt mer betydningsfulle. I figuren under ser vi hvordan verdiskapingen til bedriftene i næringslivet fordeler seg på ulike næringer.

Figur 2.1 Til venstre: nøkkeltall for næringslivet i Voss. Til høyre: fordeling av verdiskaping i 2019 etter næring. Kilde: Menon Economics.^{15 16}



Bygg og anleggsbransjen (BA) er den største enkeltstående næringen i Voss. Figuren til høyre viser at BA-næringen står for rundt en fjerdedel av den totale verdiskapingen i næringslivet i kommunen. Handel og reiseliv kommer på de neste plassene, og til sammen utgjør disse de tre dominerende næringene i Voss. Handelsnæringen er størst målt i omsetning og antall ansatte, men har en betydelig lavere verdiskaping en BA-næringen. Reiseliv er også arbeidsintensiv, men har både lavere verdiskaping og omsetning enn de to andre.

¹⁵ Tallgrunnlaget for Menons regnskapsdatabase er regnskapsdata (Brønnøysunddata) for alle norske regnskapspliktige bedrifter etter regnskapsloven. Dette inkluderer ikke mindre enkeltmannsforetak og samvirkeforetak. Et betydelig antall andel bedrifter innen reiseliv og særlig jordbruk er derfor ikke regnskapspliktige, og er utelatt av statistikken.

¹⁶ Ifølge SSB (Tabell 07984) var det 7673 sysselsatte med Voss som arbeidssted i 2019. Av disse er rundt 3000 sysselsatt i offentlig administrasjon, undervisning og helse- og sosialtjenester, som har en høy andel sysselsatte i offentlig sektor. Menons tall ser utelukkende på sysselsettingen i næringslivet.

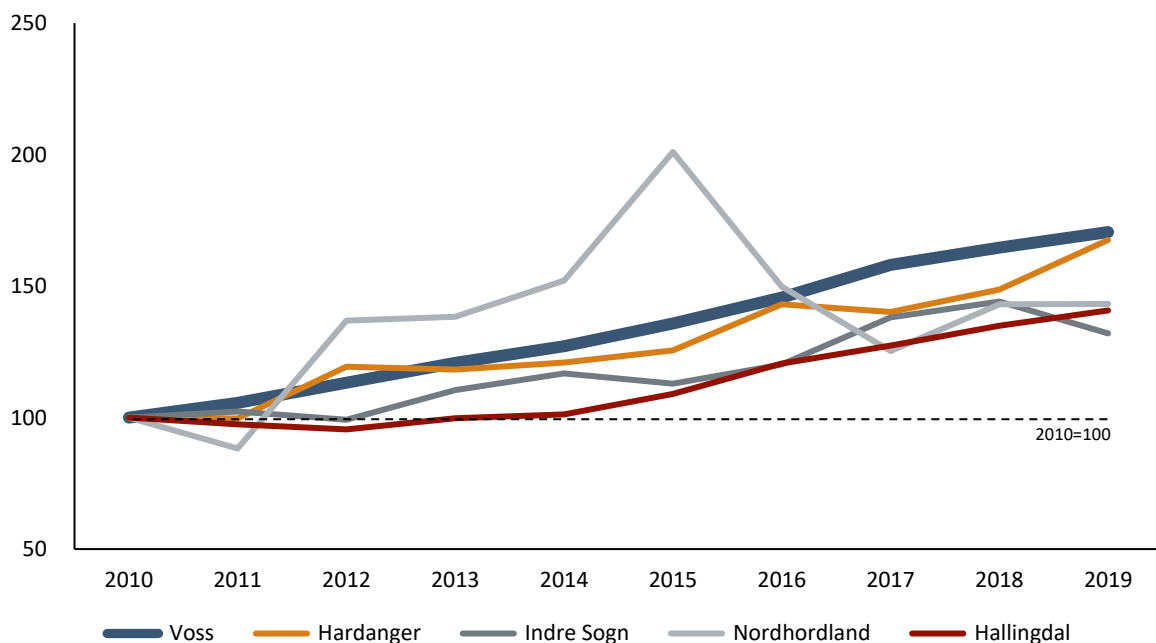
Disse tre næringene har vært dominerende over tid, men der handelsnæringen har falt noe de siste ti årene, så har reiselivsnæringen vokst.

Samtidig viser figuren at næringslivet i Voss er mangfoldig. Verdiskapingen som skjer utenfor disse hovednæringene er betydelig, og andelen har vokst de siste ti årene. Denne gruppen inkluderer transporttjenester, som er en stor og voksende næring i Voss.

Næringslivet i Voss er i vekst. Siden 2010 har den samlede verdiskapingen økt med hele 71 prosent. Sysselsettingen har også økt betydelig, med 35 prosent, i samme periode. Veksten er drevet av BA-næringen og reiselivet som begge har opplevd betydelig verdiskapingsvekst med en økning på henholdsvis 76 og 89 prosent i samme periode.

Voss har samtidig opplevd sterkere vekst enn naboregionene. I figuren nedenfor viser vi en indeksert verdiskapingsutvikling for næringslivet i Voss sammenlignet med fire naboregioner. Voss har hatt en stabil vekst i verdiskapingen gjennom hele perioden. Nordhordland, som har en betydelig leverandørindustri mot oljenæringen, vokste kraftig frem til oljebremesen slo inn i 2016, og har siden ligget på nivå med Hallingdal og Indre Sogn. Hardanger er den regionen der utviklingen har lignet mest i Voss, anført av prosessindustri-giganter som Elkem, Tizir og Boldien Odda.

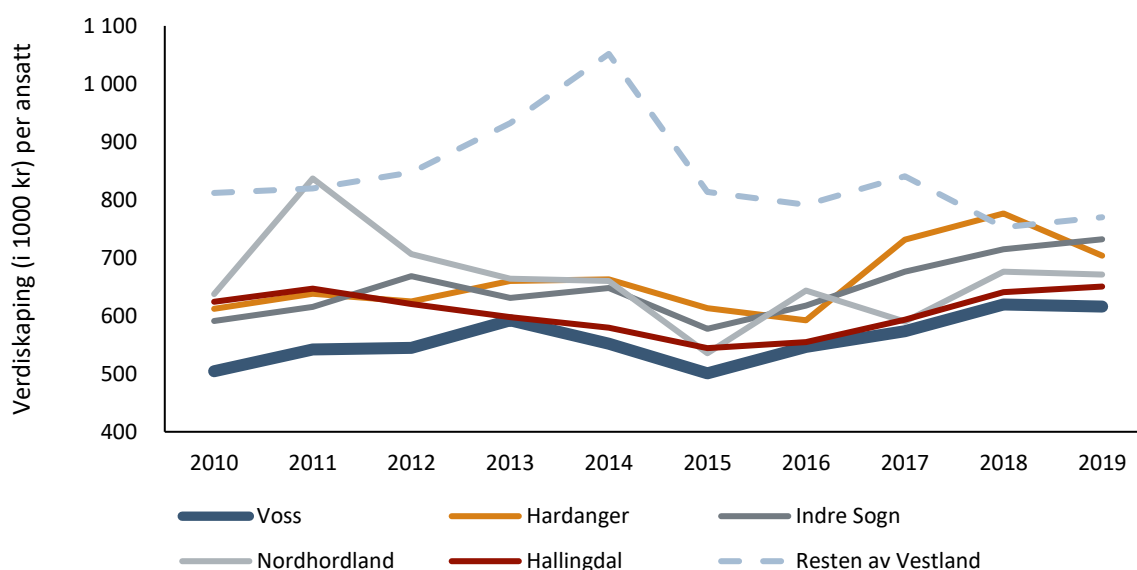
Figur 2.2 Indeksert utvikling i verdiskaping for fem regioner i perioden fra 2010 til 2019 (2010=100). Kilde: Menon Economics



2.2. Næringslivet i Voss er konsentrert rundt lite produktive næringer

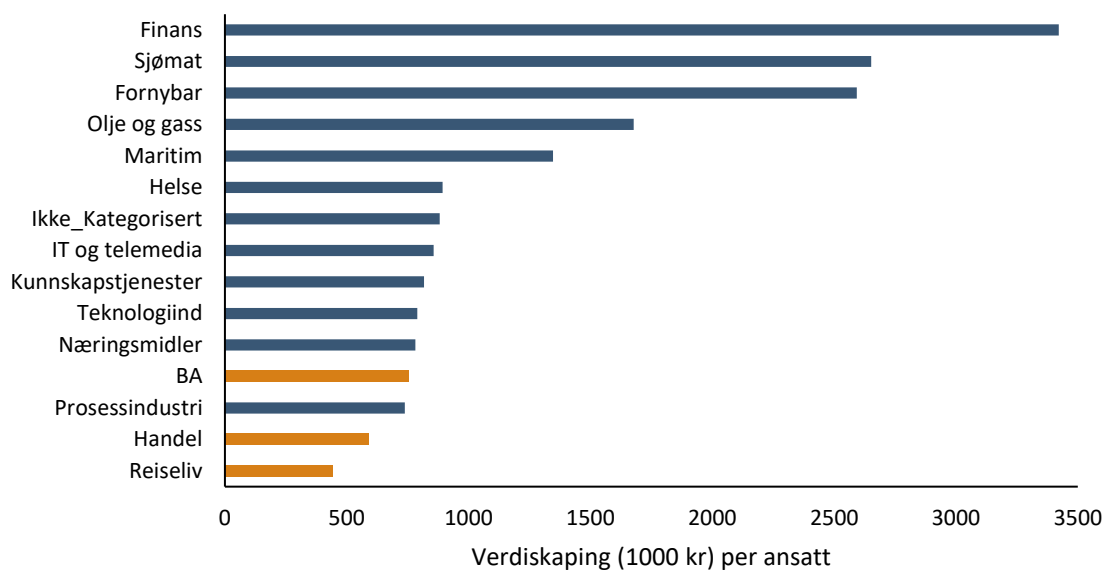
På overflaten ser det altså ut til at næringslivet i Voss har en positiv utvikling. En underliggende utfordring er imidlertid at Voss har en svak produktivitetutvikling. Sammenligner vi igjen Voss med sine naboregioner er næringslivet i Voss det minst produktive. Forskjellen mellom Voss og resten var størst i starten av perioden, og særlig etter 2015 har produktiviteten i Voss tatt seg opp.

Figur 2.3 Utvikling i produktivitet i perioden fra 2010 til 2019 (2010=100). Målt ved verdiskaping per ansatt. Kilde: Menon Economics



Den viktigste forklaring på produktivitetsforskjellene ligger i næringsstrukturen i Voss. Som vi har sett er BA-næringen, handel og reiseliv de tre største næringene i Voss. Dette er samtidig tre næringer som kjennetegnes av mindre kvalifisert arbeidskraft, som igjen kommer til uttrykk gjennom lavere produktivitetstall. Figuren nedenfor illustrerer dette godt. De tre hovednæringene i Voss er alle blant de minst produktive næringene på landsbasis.

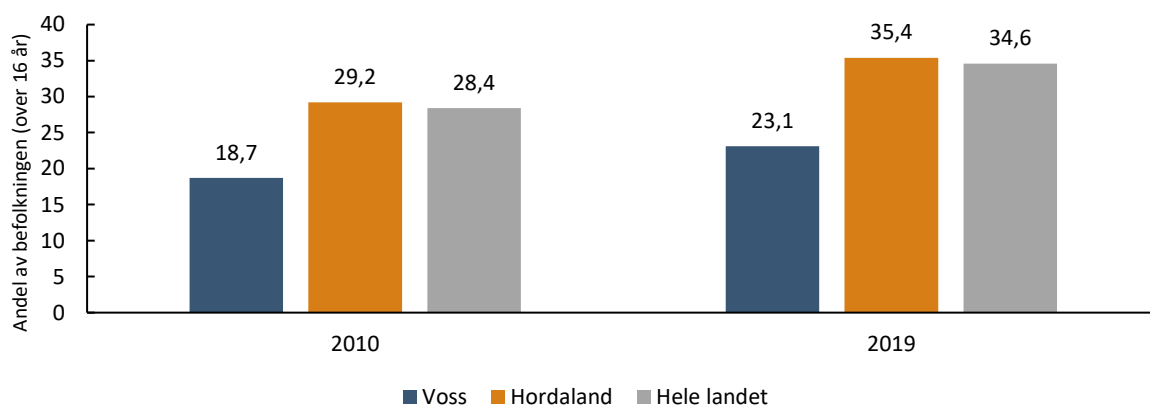
Figur 2.4 Beregnet produktivitet i ulike næringer. Gjennomsnittlig for hele landet. Målt i verdiskaping per ansatt for 2019. Kilde: Menon Economics



2.3. Utfordringer i arbeidsmarkedet

En annen utfordring for næringslivet i Voss er knyttet til kompetanse og utviklingen av arbeidsstyrken. I forrige avsnitt så vi at næringsstrukturen i Voss er bygget rundt næringer som er, relativt sett, lite produktive. Dette henger sammen med både kapitalintensiteten i næringene, men også arbeidskraftsproduktiviteten. I figuren under viser vi andelen med høyere utdanning i Voss sammenlignet med Hordaland og landsgjennomsnittet. Vi ser at utdanningsnivået i Voss var betydelig lavere enn i Hordaland og landet som helhet i 2010. Og selv om andelen med høyere utdanning har økt i Voss, har andelen med høyere utdanning utenfor Voss økt mer. Voss har riktignok gjennomgående et høyere utdanningsnivå enn sine nabokommuner i Hardanger-kommunene, men Voss-Hardanger har en relativt lavere andel av befolkningen med høy utdannelse.¹⁷

Figur 2.5 Andel av befolkning (over 16 år) med minst 1 år høyere utdanning (fra høyskole eller universitet). Kilde: SSB (Tabell 09429).



Utdanningsnivået til befolkningen henger ofte tett sammen med de behovene som finnes i det lokale næringslivet. Men i Voss gir næringslivet uttrykk for at det er krevende å skaffe kompetent arbeidskraft. Dette henger også sammen med en kombinasjon av svært lav arbeidsledighet over tid og positive fremtidsutsikter i næringslivet.¹⁸ I NAVs «omverdsanalyse» for Vestland fylke i 2020 kommer dette til uttrykk: «Positiv utvikling i næringslivet, men mangel på arbeidskraft er eit aukande problem». ¹⁹ Nest etter Troms og Finnmark er også Vestland det fylket der bedriftene sliter mest med å finne rett kompetanse til stillingene.²⁰ Det er ikke bare personer med høyere utdanning som etterspørres. Etterspørselen etter fagskole-utdannelse er økende, særlig innen BA-næringen og industrien.²¹

Samtidig har Voss en demografisk utfordring i kommunen. I perioden fra 2010 til 2019 har andelen yrkesaktive i kommunen falt noe, mens andelen eldre er voksende.²² Gjennomsnittsalderen i kommunen er høyere enn fylkesgjennomsnittet og snittalderen øker (svakt). Figuren under viser også at eldre utgjør en økende andel av den ikke yrkesaktive delen av befolkningen. Forklaringen på dette er to-delt: det skyldes både at de eldre lever stadig lengre, samtidig som Voss har sammenhengende hatt fødselsunderskudd de siste 20 årene.²³

¹⁷ (NAV Vestland, 2020a)

¹⁸ (NAV Vestland, 2020a)

¹⁹ (NAV Vestland, 2020b)

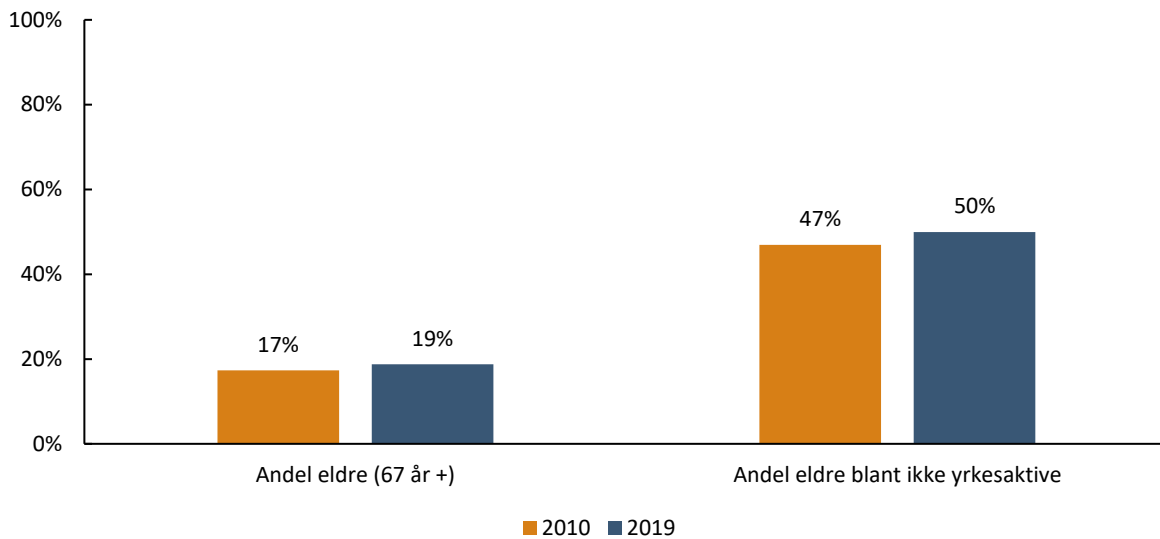
²⁰ NAV (2020) Befolkningsundersøkelsen

²¹ (NAV Vestland, 2020b)

²² SSB (Tabell 07459)

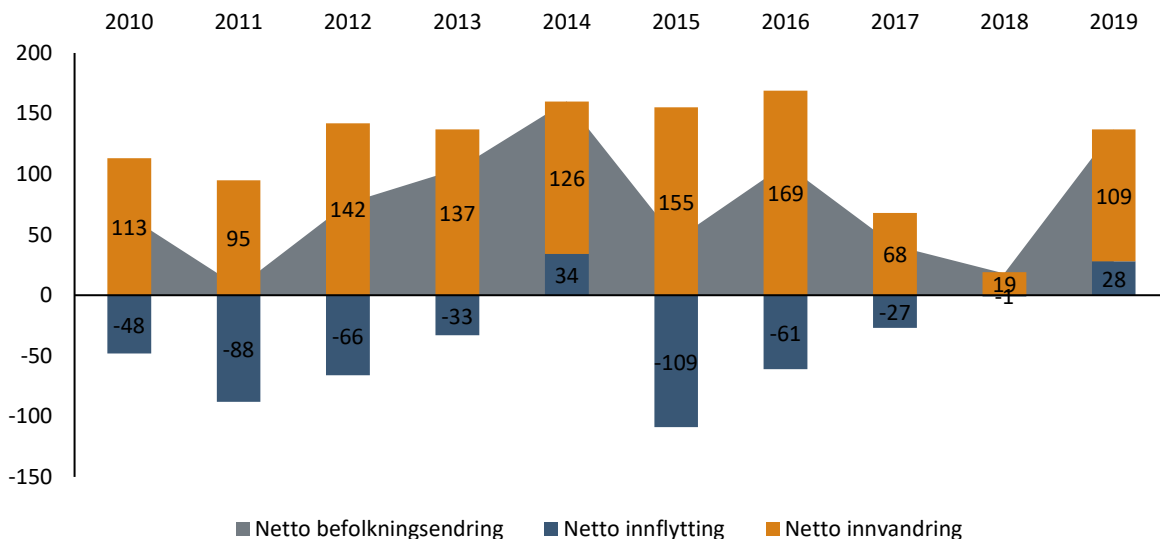
²³ (NAV Vestland, 2020a)

Figur 2.6 Utvikling demografi i Voss. Kilde: SSB (Tabell 07459)



Befolkningsvekst i Voss vil derfor ikke komme fra befolkningen som er bosatt der i dag. I figuren under har vi hentet ut SSBs tall på nettoinnflytting (innenlands) og nettoinnvandring i perioden fra 2010 til 2019. Vi ser at gjennom hele perioden har Voss hatt netto positiv utvikling, utelukkende drevet av innvandring. For mens det er flere nordmenn som flytter fra Voss enn til, har innvandringen til kommunen sørget for at befolkningen har en netto tilvekst av personer gjennom perioden. I SSBs befolkningsframskriving frem mot 2030 anslås det i hovedalternativet at Voss kommune vil ha en flat befolkningsutvikling.

Figur 2.7 Endringer i befolkningen i Voss grunnet innflytning og innvandring. Kilde: SSB (Tabell 09588)



Samlet forteller dette at det er flere utviklingstrekk som har negativ innvirkning på arbeidsstyrken og den humane kapitalen i Voss kommune. En lavere andel med høyere utdanning enn resten av regionen samt økende andel bedrifter som sliter med å skaffe rett kompetanse er begge indikasjoner på et arbeidsmarked vil kunne få utfordringer med å møte store omstillingsprosesser. Kobler vi dette sammen med en flat befolkningsutvikling og aldrende befolkning ser vi her på noen sentrale utfordringer for arbeidslivet i Voss i perioden fremover.

Det skal legges til at Voss ikke er den eneste kommunen som står ovenfor disse utfordringene. For kommunene i regionen rundt Voss er situasjonen knyttet til aldring og fraflytting mer alvorlig.

3. Hva kan Voss lære av andre?

Vi har sett at det er flere utviklingstrekk i Voss som indikerer at arbeidsmarkedet vil kunne få utfordringer i tiden fremover. For å komme i forkant av disse utfordringene er det relevant å se hva andre sammenlignbare kommuner har gjort. Fra de gjennomførte caseintervjuene er det særlig fire læringspunkter vi anser relevante for den videre næringsutviklingen i Voss. Vi mener det er betydelige gevinster å hente innen reiseliv, merkevarebygging, pendling og finansiering av næringsutviklingsarbeidet.

3.1.1. Reiseliv

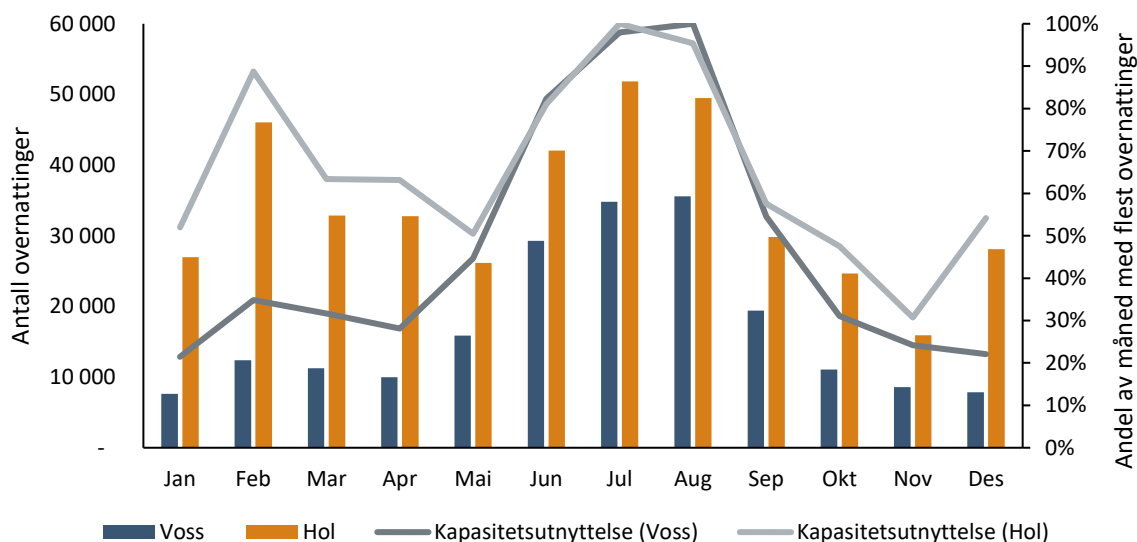
Voss er blant landets mest attraktive reiselivsdestinasjoner og inngår som en del av reiselivet på Vestlandet. Reiselivet på Vestlandet er særlig kjent for aktivitetsturisme med storslagne og aktive naturopplevelser. I reiselivsstrategien for Vestlandet (2013-2020) heter det at Vestlandet skal bli «*Det mest berekraftige reisemålet i Europa, basert på lønsame og tilgjengelige naturopplevelser*»²⁴. Dette viser seg både i Voss sin satsning på sertifiseringsordningen «Bærekraftig Reisemål»²⁵ og fokuset på fjell-, sykkel, og skiopplevelser. I tillegg byr Voss på store arrangementer som Vossa Jazz og Ekstremsportveko og sterke mattradisjoner knyttet særegne produkter.

En av utfordringene for Voss som reiselivsdestinasjon, som de for øvrig deler med mange destinasjoner her til lands, er sterke sesongvariasjoner. Under sommersesongen fylles typisk hoteller og overnattingsteder helt opp, mens det er mye ledig kapasitet utenfor høysesong. Reiselivsbedriftene har gjerne mulighet til å skalere kapasiteten noe opp og ned etter behov, men i praksis vil det være faste kostnader knyttet til drift av bygningsmasse og personell som ikke lar seg skalere. Redusert kapasitetsutnyttelse er derfor tett knyttet til lønnsomheten i bedriftene, og dermed tett knyttet til produktivitet. En kommune der bedriftene som har lyktes godt med å øke kapasitetsutnyttelsen utenfor høysesongen, ofte omtalt som skuldersesong, er Hol kommune. I figuren nedenfor vises både antall overnattinger og kapasitetsutnyttelsen gjennom året. Vi ser at Hol både har et høyere antall hotellovernattinger sammenlignet med Voss, men, enda viktigere, de har lyktes bedre med å tiltrekke seg turister både på vinteren/våren og høsten.

²⁴ (Vestlandfylke, 2014 (revidert))

²⁵ Destinasjon Voss er nå inne i en prosess for å sertifiseres som «Bærekraftig Reisemål» gjennom merkeordningen til Innovasjon Norge. Dette handler om å drive turisme på en måte som samtidig ivaretar fremtidige generasjoners muligheter. Destinasjonsselskapet ble sertifisert som «Miljøfyrtårn» i april 2018, som vil si at de kan dokumentere tilfredsstillende standarder på arbeidsmiljø, innkjøp, energi, avfall, utslipp og estetikk.

Figur 3.1 Oversikt over antall hotellovernattinger og kapasitetsutnyttelse gjennom året. Tall fra 2019. Kilde: Statistikknett (SSB)



Tallene presentert i figuren viser oversikt over hotellovernattinger, og inntrykket fra intervjuene peker i retningen av at bildet er det samme for hytteturismen. Hol, som Voss, er også en stor hyttekommune. Spørsmålet er om Voss kan lære noe av det grepene Hol kommune har gjort for å øke kapasitetsutnyttelsen utenfor sesong. Skal vi tro næringsrådgiver i Hol kommune, Line Ramsvik, er dette resultat av et målrettet og strategisk arbeid fra kommunen og reiselivsnæringen selv. Historisk har de blant annet valgt en strategi der store arrangementer, som Skarverennet, legges utenfor høysesongen for å utvide sesongen. Formålet er å «gi folk en grunn til å komme» hele året, og dette er videre koblet kulturliv og arrangementer.

Destinasjonsselskapene spiller en viktig rolle i å markedsføre destinasjonen, og på den måten tiltrekke seg turister gjennom hele året. Slike selskaper produserer fellesgoder som alle reiselivsaktørene i området kan dra nytte av. Derfor er det også ofte nødvendig med kommunale tilskudd. Det finnes mange ulike måter å organisere et destinasjonsselskap på, med ulik grad av kommunalt eierskap og tilknytning. Disse forskjellene kommer også til uttrykk i de utvalgte casekommunene, der destinasjonsselskapet i Hol kommune har en struktur som i størst grad ligner organiseringen i Destinasjon Voss. Det er et privateid selskap som mottar kommunale tilskudd. Hol har imidlertid nylig konkretisert arbeidsavtalen mellom kommunen og destinasjonsselskapet, da de så et behov for en klargjøring av kommunens bestillinger og oppgaver. Næringsrådgiver Line Ramsvik sier følgende om behovet for konkretisering:

«Tidligere var vi av den oppfatning at vi ikke trengte å ta hensyn til reiselivsutvikling i kommunen, for det tar Visit Geilo seg av. I de senere årene har det derimot oppstått en forståelse av at destinasjonsselskapene i større grad driver markedsføring og har mindre ressurser og kunnskap til å drive utvikling».

Dette er et poeng som trolig også har relevans for Voss. I Hol har man prøvd ulike modeller for å koble kommunen tettere på arbeidet i destinasjonsselskapet²⁶, med sikte på å styrke samarbeidet mellom kommunen og destinasjonsselskapet. De har nå landet på en modell der drift og utviklingsaktivitet er skilt fra hverandre. Kommunen er ikke direkte involvert i den daglige driften, men engasjerer seg i utviklingsarbeidet gjennom

²⁶ I Visit Geilo har man blant annet forsøkt å ha en kommunal ansatt i styret, men det ble oppfattet som problematisk at kommunen skulle ha så mye innsyn i regnskapene til reiselivsbedriftene.

prosjekter i samarbeid med destinasjonsselskapet. Styringsgruppen for utviklingsarbeidet ledes av rådmannen og ordfører, mens prosjektgruppen ledes av nærings sjefen/næringsrådgiveren i kommunen. Dette gir kommunen mulighet til å være en del av den strategiske utviklingen av reiselivsnæringen. Dette er et sentralt poeng: disse selskapene kan være en viktig strategisk brikke både for å markedsføre arrangementer og aktivitetstilbud utenfor høysesong, men også for å legge til rette for samhandlingsbaserte utviklingsprosjekter. Vår vurdering, basert på intervjuene med reiselivsnæringen i Voss, er at destinasjonsselskapet har begrensede ressurser til å kunne gjøre dette alene. Reiselivsnæringen i Voss ønsker at kommunen skal ta en mer aktiv rolle i utviklingen av reiselivsnæringen i Voss. Destinasjon Voss uttrykker at de gjerne skulle hatt et tettere samarbeid med heradet. Det etterlyses en nærings sjef og en kontaktperson å forholde seg til.

Vår vurdering er derfor at en slik styringsmodell, der drift og utvikling skilles, fremstår svært hensiktsmessig. Den internasjonale strategilitteraturen underbygger også at dette er en fornuftig ide, av flere årsaker. Det skyldes både at drift og strategisk utvikling krever ulik kompetanse, men også at kapasiteten og ressurser til å drive utviklingsarbeid ofte skyves til side av driftsrelaterte problemstillinger av mer umiddelbar karakter. Et konkret eksempel på organisering av dette kan være at heradet tar ansvaret for å initiere utviklingsprosjekter og legge opp til videre samarbeid med destinasjonsselskapet.

3.1.2. Merke varebygging

Merke navnet Voss er bygd opp over lang tid, og der særlig historiske idrettsarrangement, idrettsprofiler, nærhet til naturen og ekstreme opplevelser har vært viktig for utviklingen av merke navnet Voss. Merke varen er tett knyttet til identitet i Voss, både for bedrifter og befolkningen. Særlig reiselivet har utnyttet merke navnet Voss i sin markedsføring. Andre bransjer ser imidlertid ikke ut til å ha samme tilknytning til merke navnet som reiselivet har. Voss er, som tidligere beskrevet, en kommune med betydelig landbruksaktivitet og ordføreren sier at mye av deres identitet ligger i landbruket. Vi stiller derfor spørsmål ved hvorfor landbruket ikke i større grad utnytter potensialet i det sterke merke navnet Voss til produkt differensiering gjennom lokal matproduksjon.

Antall bønder i Voss har blitt betydelig redusert de siste årene. De gjenværende bøndene har klart å effektivisere driften betydelig, men det kreves trolig endringer for å sikre landbruket som en bærekraftig næring over tid. Økonomisk er landbruket en presset næring, og aktører i landbruket i Voss gir uttrykk for vanskelige avveininger når neste generasjon skal ta over eller store driftsinvesteringer skal tas. Et eksempel som trekkes frem er investeringer i driftsbygg for å etterleve krav om løsdriftsfjøs, som trer i verk fra 2024. Mange velger bort landbruket og går over til tryggere og mer forutsigbare næringer, eksempelvis bygg- og anleggsbransjen. Bøndene i Voss driver hovedsakelig produksjon til de store grossistene, Tine og Nortura, fremfor lokal matproduksjon og foredling. Det tradisjonelle landbruket ser ut til å stå sterkt i Voss og aktørene gir uttrykk for at barrieren for å gjøre noe nytt oppleves høy.

Reiselivsnæringen i Voss har opplevd en sterk vekst i omsetning og verdiskaping, mens utviklingen innen landbruket går motsatt vei. Det er betydelige synergier mellom landbruk og reiseliv, og ønsket om genuine og autentiske reiseopplevelser er økende. Vår vurdering er at det finnes et utnyttet potensial ved å koble disse næringene tettere sammen.

Røros har lyktes svært godt med å utnytte styrken i merke navnet innen reiseliv til å styrke verdiskapingen innen landbruk. Da det historiske Tine-meieriet på Røros ble lagt ned i 2000, gikk fire av de ansatte sammen om å starte Rørosmeieriet AS²⁷. Gjennom denne og andre satsninger på lokalt foredlet mat har man lyktes med å kombinere

²⁷ (meny, no, u.d.)

mat, kultur og natur til unike opplevelser og produkter. Her har man lyktes med å hente ut ekstra betalingsvilje hos forbrukerne, og dermed økt lønnsomheten og verdiskapingen i hele næringslivet. Kombinasjonen av mat, kultur og natur var i utgangspunktet dypt forankret i den tradisjonsrike merkevaren Røros, men nye produkter og tjenester har samtidig bidratt til å gi et nytt og mer moderne innhold i merkevaren. Det er få tegn på at slikt «landbruksbasert reiseliv» i Voss. En forklaring på dette, er det vi vurderer som en mangel på gjensidig forståelse av synergier mellom reiselivet og landbruket, og en grad av mistillit mellom næringene. Begge parter gir uttrykk for at motparten ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til egen næring i sine utviklingsplaner. Landbruket trekker frem arbeidet med reiselivsstrategien, der landbrukets interesser ikke ble tilstrekkelig konsultert, til tross for at viktige grunneiere forvalter areal der det planlegges prosjekter. Reiselivet, på sin side, hevder at landbruket ikke har vist noen interesse for å delta.

Flere av aktørene vi har snakket med ser imidlertid gevinstene ved et samarbeid mellom reiselivet og landbruket, og stiller spørsmål ved hvorfor man ikke har fått til dette. Landbruksaktør uttaler at de hadde et slikt samarbeid for rundt 20 år siden, men det har vært lite dialog de siste fem årene. Ordføreren sier han er overrasket over at man ikke har fått et tettere samarbeid mellom reiseliv og landbruk, og anerkjenner at kommunen kan ta en mer aktiv rolle i dette arbeidet.

Intervjuene med landbruksaktører i Voss indikerer også at det er interesse lokalforedling i Voss, og foredling av melk trekkes frem som mest aktuelle. I et slikt arbeid fremheves kommunen som sentral, både ressursmessig og for å skape et bredt fokus rundt dette. Ifølge landbruksaktører er det lite felles identitet på tvers av gårdene, og et slikt felleskap som bøndene identifiserer seg med er avgjørende for at de skal bruke «Vossnavnet» mer aktivt. Felles identifisering og en merkevare med bred forankring ser nettopp ut til å være en av suksessfaktorene på Røros. Merkevaren Røros gjennomsyrrer hele kommunen og lokalbefolkningen, og har oppstått som en «felles forståelse» av hva som ligger i denne. Det er vår vurdering at det eksisterer en spenning mellom landbruket og reiselivet i Voss, som gjør at denne helhetlige tilnærmingen til merkenavnet uteblir. Et slikt samarbeid og en fremtidig satsning på landbruksbasert reiseliv kan derfor være avhengig av kommunale initiativ. Voss bondelag og andre næringsorganisasjoner fremheves også som viktige for å få dette «frem og ut».

Vår vurdering er altså at den sterke merkevaren i Voss er et svært godt utgangspunkt, men at den er for ensidig benyttet innenfor reiselivet. Det finnes et uutnyttet potensial for å hente ut større betalingsevne og dermed gi bedre lønnsomhet til bedrifter innen både landbruk og reiseliv. Det er imidlertid viktig å understreke at videreutvikling av merkevare er et langsiktig prosjekt, og markedsverdien av en merkevare er vanskelig å måle. Samtidig er en merkevare sårbar. Det sies som kjent at «tillit bygges i millimeter og rives i meter», og det samme kan sies om utviklingen av en merkevare. Den opprettholdes utelukkende fordi «alle er enige om den», som i prinsippet vil si at merkevaren bare er så sterk som de næringsaktørene som til enhver tid benytter den. Og selv om Røros har lyktes godt med å utvikle og utnytte merkevaren, så har ikke Røros kommunen «eierskap» til merkevaren og heller ingen bevisst strategi for å opprettholde og videreføre den. Dette understreker viktigheten av å bygge opp en merkevare med bred forankring, som flertallet kjenner seg igjen i og ønsker å bruke i egen markedsføring.

3.1.3. Pendling og «hyttekontor»

Voss ligger i randsonen av bo- og arbeidsmarkedsregionen rundt Bergen. Tall fra SSB viser at 1300 personer bosatt i Voss kommune pendler til jobb utenfor kommunen.²⁸ Dette til tross for at pendleravstanden Voss-Bergen

²⁸ (SSB, 2020)

for de fleste oppleves noe lang. I dag tar det rundt 1 time og 15 minutter med toget fra Voss til Bergen. I følge DNB er kun to av ti villig til å bruke maks 45 minutter i reisetid hver vei til jobb.²⁹.

Situasjonen med Covid-19 har ført til store endringer i arbeidsvanene til en betydelig del av befolkningen. For mange ble dette første periode med bruk av hjemmekontor som hovedregel over en lengre periode. Det er grunn til å tro at vi antakelig vil se økt bruk av hjemmekontor også i tiden fremover, både fordi det er større aksept for det og på grunn av fleksibiliteten det gir. Her ligger det et stort mulighetsrom for Voss, både for å tiltrekke seg arbeidstakere som er sysselsatt i bo- og arbeidsmarkedsregionen rundt Bergen og legge til rette for bruk av hjemmekontor på hytter.

Mange har benyttet anledningen til å investere i sitt eget hjemmekontor, og skaffet utstyr og infrastruktur som legger til rette for en god arbeidshverdag. Men det er ikke alle dette er like enkelt for. Det er samtidig mange som ikke har tilgang på nødvendig infrastruktur og utstyr som til tider er nødvendig, alt fra møterom og videokonferanser til printere og scannere. Dersom slike tjenester var lett tilgjengelig så kan barrierene for å bruke hjemme- og hyttekontor ytterligere reduseres.

I Sandefjord kommune har man allerede begynt å legge til rette for en slik utvikling. Nærings sjef Jan Erik Hvidsten sier man må utnytte mulighetsrommet ved utgangen av pandemien til å selge inn bomulighetene i kommunen og etablere kontor fellesskap for pendlere. Etter samtaler med næringen i Voss ser det ut til å være interesse for slike løsninger også i Voss. Nærings hagen har allerede pendlerkontor på stasjonen som er etterspurt. Vi mener dette antakelig kan utnyttes i enda større grad, både ved å øke kapasiteten utover dagens pendlerkontor, men også ved å tilrettelegge for økt bruk av hyttekontor. Voss er en stor hyttekommune, og dersom kommunen kan tilby kontorfasiliteter med tilgang på printere, scannere og videokonferanserom vil dette trolig gjøre «hyttekontor» mer attraktivt.

3.1.4. Finansiering

Som tidligere beskrevet har Kraftfondet i Voss som hensikt å støtte næringsvirksomhet. Fondet gir tildelinger til bedrifter og privatpersoner som søker om midler, og praksisen i dag er at disse midlene fordeles på mange og «smøres tynt ut». Etter flere samtaler med næringen i Voss og representanter fra kommunen er det bred enighet om at fondet kan brukes mer strategisk og på en måte som i større grad sikrer langsiktig verdiskapning. Det ligger for få strategiske føringer i bunn. Samtidig befinner Voss kommune seg i en presset økonomisk situasjon, og det er ikke mye tilgjengelige ressurser til å gjøre kraftfulle nærings satsinger i kommunen.

Sandefjord kommune har nylig etablert et næringsfond med tilsvarende formål som Kraftfondet i Voss. Sandefjord kommune befinner seg i en privilegert situasjon i den forstand at kommunen har gått med overskudd i mange år. Ideen bak næringsfondet er at deler av kommunens overskudd settes av til næringsfondet. Næringsfondet har dermed samme funksjon som Kraftfondet i Voss. Organiseringen og bruken av «næringsfondet» er interessant. Fondet brukes langt mer strategisk, der næringsfondet beskrives som en «budsjettpost» med tilgjengelige midler for næringsutvikling. Målet er å sikre tilgjengelig midler til å igangsette relevante prosjekter raskt. Kommunen gir tydelig uttrykk for at de ønsker å være «fremoverlente» i dialog med næringslivet. Bedrifter som skal foreta investeringer har gjerne begrenset med tid til rådighet, og Sandefjord kommune er opptatt av å ha kapasitet og ressurser til å bistå bedriftene der de kan.

²⁹ (DNB, 2013)

Kraftfondets forvaltning og retningslinjer for søknader og tildeling er fastsatt i fondets vedtekter. Basert på intervjuene fremstår det noe utfordrende å gjøre endringer i kraftfondet, som historisk har vært en svært sentral del av næringslivet i Voss. Ordfører og andre næringsaktører gir uttrykk for at det kan være utfordrende å få gjennomslag politisk for en endring av fondet fra et rent tildelingsfond til strategisk næringsssatsing. Det er hovedsakelig to årsaker til dette. For det første er dagens tildeling basert på en demokratisk forankret prosess, og overgangen til en mer strategisk bruk av fondet vil ikke ha samme demokratiske legitimitet. En av intervjuobjektene presiserer at *«det er en grunn til at det er et demokratisk valgt styre som forvalter disse midlene»*. For det andre vil innstramninger og strategiske satsinger innebære at noen som tidligere ville fått tildelt midler, ikke lenger får det. Dette vil naturligvis være upopulært for de det gjelder. I tillegg vil en endring av fondet fordre at man fremdeles er innenfor ESAs statsstøtteregulering.

Det ser imidlertid ut til å være vilje til å gjøre endringer og kraftfondet er allerede inne i en strategiprosess, der man forsøker å ta tak i flere av de skisserte problemene. Utvalgsleder i Kraftfondet, Linda Merkesdal, sier at de har hatt noen strategisamlinger og begynner å omforenes om hvordan fondet skal utvikles fremover. Vi mener imidlertid det burde være kommunen som legger en strategi for kraftfondet. Linda Merkesdal ønsker selv et tettere samarbeid mellom næringsavdelingen og Kraftfondet. Det er viktig at investeringer gjennom Kraftfondet er i tråd med kommunens næringsplan, slik at man sikrer en helhetlig satsing og strategi.

4. Hva kan Voss gjøre?

Formålet med denne analysen er å gi et kunnskapsgrunnlag som skal inngå i det planlagte strategiarbeidet for næringsutvikling i kommunen. Hensikten har vært å kartlegge dagens situasjon og skisserer mulige strategiske veivalg. Nedenfor presenteres Menons anbefalinger basert på den analysen som ligger til grunn.

4.1. Voss herad mangler en tydelig strategi for næringsarbeidet

Voss lanserte sin foreløpig siste næringsplan i 2015.³⁰ Gjennom datainnsamlingen for dette prosjektet har vi avdekket et sterkt behov for en ny strategisk næringsplan i kommunen. Dette skyldes flere forhold:

- **Uklare forventninger og roller i kommunen:** Gjennom intervjuene har vi avdekket at det er uklare forventninger mellom kommunens politiske ledelse og den administrative ledelsen. Kommunens næringsavdeling består i hovedsak av personer som arbeider med landbrukssaker. Det er derfor lite kapasitet til å drive næringsutvikling utover dette. Politisk ledelse gir uttrykk for at man ønsker at kommunen skal bli «mer fremoverlent», men det er uklart hva konkret som ligger i dette.
- **Næringsavdelingen i kommunen er driftsorientert:** Heradets næringsavdeling består av fem ansatte, men omtales i enkelte intervjuer som «landbrukskontor» som forvalter landbruksområdet. Her har kommunen fått flere forvaltningsoppgaver med årene, og det krever mye ressurser å håndtere dette. Denne innretningen gjør at næringsavdelingen i stor grad er rigget for å betjene områder der kommunen har formelt forvaltningsansvar, mens andre næringsoppgaver er outsourcet til virksomheter med større handlingsrom. Resultatet er at dagens næringsavdeling betjener hovedsakelig driftsrelaterte spørsmål og er i mindre grad rigget for utviklingsarbeid. Vi mener derfor det er behov for å skille ut strategisk utviklingsarbeid, som også krever en annen type kompetanse enn den som sitter i næringsavdelingen i dag.
- **Kommunen mangler styringsmulighet på næringsarbeidet:** Som vi har vist, så har kommunen outsourcet det operasjonelle ansvaret for næringsutvikling til ulike aktører der kommunen gir driftstilskudd. Denne organiseringsmodellen gjør det vanskelig for kommunen å ha en helhetlig og strategisk inngang til næringsutvikling.
- **Manglende arenaer for diskusjon og fastsetting av strategiske prioriteringer:** Dagens organisering, med en driftsorientert næringsavdeling og operasjonelt ansvar er outsourcet til andre aktører, gjør at kommunen mangler en arena for å motta innspill fra de viktigste næringsaktørene samlet.

Alle disse momentene understreker behovet for å legge en ny strategisk plan for kommunen. For å lykkes med dette er man avhengig av at de viktigste aktørene deltar i, og slutter opp om, sentrale retningsvalg og prioriteringer. Vår vurdering er at kommunen mangler et beslutningsdyktig organ med tilstrekkelig legitimitet som kan være ansvarlig for det strategiske næringsutviklingsarbeidet i kommunen. Organiseringen av «ressursgruppe korona» er en god modell for å samle mange av de viktigste aktørene i næringslivet og kommunen, men intervjuene med kommunens administrasjon peker i retning av at dette organet mangler tilstrekkelig mandat og økonomiske rammer.

Vår vurdering er at Voss herad bør opprette et slik organ. Vi anbefaler følgende retningslinjer:

³⁰ (Voss kommune, 2015)

- **Organets mandat skal være strategisk utviklingsarbeid:** I tråd med diskusjonen i kap. 2 og 3 er det hensiktsmessig å skille strategisk utviklingsarbeid fra oppgaver knyttet til drift, forvaltning og saksbehandling. Dette sikrer at det arbeides systematisk og langsiktig.
- **Organet bør ha tung politisk forankring, og plasseres nært politisk ledelse:** Organet må være forankret i politisk ledelse for å sikre at utviklingsarbeidet er i tråd med gjeldende politiske føringer og planer. Dette sikrer at organets anbefalinger kan realiseres.
- **Organet bør ha representasjon fra de viktigste aktørene i næringslivet:** Det er essensielt at de viktigste aktørene i næringslivet deltar, både for å sikre at deres innspill og interesser ivaretas av organets arbeid, men også sikre oppslutning fra næringslivet. For at aktørene skal være tilstrekkelig interessert i å delta i organet, bør organet ha betydelige mulighet for inflytelse på ressursbruken heradet har innen næringsutvikling.
- **Organet bør forvalte ressurser og ha beslutningsmyndighet på området:** Det bør utarbeides et tydelig mandat som gir organet et handlingsrom. Dette bør understøttes av øremerkede ressurser, både for å sikre at organet har handlekraft, men også å styrke organets betydning.

4.2. Voss bør utnytte situasjonen hvor flere fremover trolig vil arbeide mer fra hytta og mer fra hjemmekontor

Vi har pekt på muligheten som ligger i korona-pandemiens påvirkning på folks arbeidsvaner. Flexibiliteten for arbeidstakere og økt aksept gjør at dette er en arbeidsform som trolig vil være attraktiv for i en ny normalhverdag. Voss kommune har nå et mulighetsrom som kan utnyttes både for å legge til rette for at dagens pendlere til Bergen får et bedre hjemmekontor-alternativ og at hyttefolket i Voss vil vurdere hyttekontor i større grad. Tilgang til gode kontorlokaler, tilrettelagt infrastruktur og utstyr er sentralt. Næringshagen har lagt til rette for slike areal allerede og disse er mye brukt. Her finnes trolig en mulighet til å utvide tilbudet ytterligere.

Økt tilrettelegging for pendling har flere positive effekter. For det første, kan Voss på denne måten tiltrekke seg flere innbyggere, som er et av kommunens overordnede mål. Muligheten til å jobbe i for eksempel Bergen og bo i vakre og naturskjønne omgivelser i Voss er antakelig attraktivt for mange. For det andre kan fellesarealer for hjemmekontorbrukere gi grobunn for ny gründervirksomhet og nye arbeidsplasser. Når «smarte hoder kommer sammen» kan det oppstå nye tverrfaglig samarbeidskonstellasjoner som gir grobunn for innovasjoner og bedriftsetableringer.

4.3. Næringslivet i Voss må samles

Vi har sett at næringslivet i Voss har opplevd en sterk vekst de siste ti årene, men også at næringsstrukturen er bygget rundt næringer som i utgangspunktet er lite produktive. Det er derfor viktig at næringslivet i Voss finner måter å adressere produktivitsutfordringen. For kommunen handler dette dels om å legge til rette for ny næringsutvikling innenfor mer produktive næringer (eksempelvis battericelle-produksjon), men samtidig legge til rette for videre verdiskapingsvekst i næringene som er etablert i Voss.

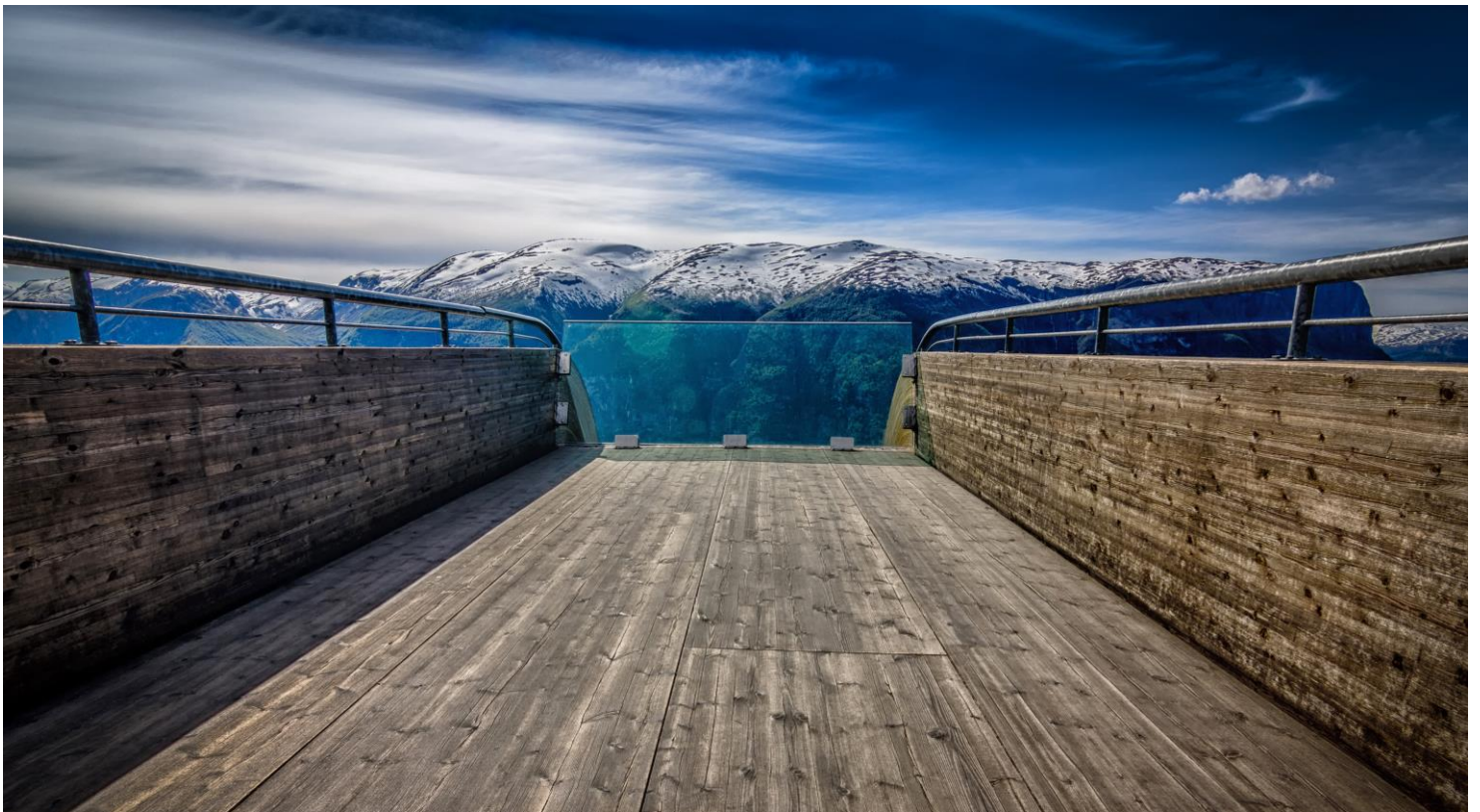
Det er flere måter Voss herad kan legge til rette for dette. For det første kan heradet bidra til å realisere uutnyttede synergier i næringslivet. Det finnes synergier mellom landbruket, reiselivet og bygg- og anleggsbransjen ved at de er komplementære, altså at vekst i en av næringene gir positive ringvirkninger til de andre. Vi har pekt på særlig en mistillit mellom reiselivsnæringen og landbruket i Voss, som har utspring i at man ikke i stor nok grad har anerkjent viktigheten av, og ivarettatt interessen til, hverandre. Her kan kommunen spille en sentral rolle i å adressere denne spliden og bringe aktørene sammen.

Vi har også pekt på at den sterke merkevaren i Voss er for ensidig benyttet innenfor reiseliv. Dersom man lykkes med å bruke denne unike merkevaren bredere, kan dette være en måte å differensiere «Voss-produkter» fra konkurrentene, og dermed gi mulighet til å hente ut økt betalingsvillighet fra kjøper. Der næringslivet på Røros har klart å samle seg rundt en felles merkevare uten kommunens hjelp, er det vår vurdering at Voss kommune spiller en nøkkelrolle i å bringe de ulike næringene tettere sammen. Kommunen har over tid utviklet tette og gode relasjoner til hver enkelt næring. Intervjuene peker på at aktørene i næringslivet stort sett er tilfreds med dialogen de har med kommunen, hver næring for seg. Vår vurdering er at kommunen er i en unik posisjon, både som regulator og tilrettelegger, til å være en pådriver og videreutvikler av merkevaren for hele næringslivet i Voss. Næringslivet ønsker samtidig kommunen velkommen som en mer aktiv part, som må sees på som en tillitserklæring og underbygger kommunens mulighet.

Et siste poeng er å knytte eiendomsutviklingen tettere i kommunen. Kommunen kan spille en viktig rolle i produksjon av fellesgoder og infrastrukturløsninger som er vanskelig å realisere i et marked. Vår vurdering er at eiendomsutviklingen i kommunen, gjennom Voss Eigedom, bør integreres tettere i kommunen. Dette vil gjøre det enklere å se næringsutvikling i et mer helhetlig lys.

Referanser

- DNB. (2013). *Så langt er vi villige til å pendle*. Hentet fra <https://dnbeiendom.no/altombolig/kjop-og-salg/tips-til-kjopere/sa-langt-er-vi-villige-til-a-pendle>
- Kraftfondet. (2016). *Retninglinjer for etablerartilskot knytt til Kraftfondet i Voss*. Voss: Kraftfondet.
- meny.no. (u.d.). *meny.no*. Hentet fra Rørosmeieriet - Røros: <https://meny.no/Kampanjer/Matskatter-fra-Norge/matskatter-fra-trondelag/Rorosmeieriet-AS/>
- NAV Vestland. (2020a). *Omverdsanalyse for Voss og Hardanger*. NAV Vestland.
- NAV Vestland. (2020b). *Omverdsanalyse for Vestland* .
- SSB. (2020). *ssb.no*. Hentet fra Kommune Voss (Vestland): <https://www.ssb.no/kommunefakta/voss>
- Vestlandfylke. (2014 (revidert)). *Reiselivsstrategien for Vestlandet 2013-20*.
- visitvoss.no. (u.d.). *visitvoss.no*. Hentet fra Om Destinasjon Voss: <https://www.visitvoss.no/om-destinasjon-voss>
- Voss herad . (2020). *OPPDRAKSSKILDRING. Vedlegg 1 Kravspesifikasjon* .
- Voss herad . (2020b). *Økonomiplan for 2020 — 2023 med årsbudsjett 2020, Voss herad*. Voss herad .
- Voss herad. (2020a). *Kommuneplanen sin samfunnsdel 2020-2023*. Voss herad.
- Voss kommune . (2017). *Framlegg til Samrbeidsavtale mellom Desinasjon Voss AS og Voss Kommune vedkomande drift av nettportalen www.visitvoss.no og turistinformasjonen på Voss*.
- Voss kommune. (2015). *Strategisk næringsplan for Voss kommune 2015-2018*. Voss kommune.
- Voss kommune. (2016). *Vedtekter for kraftfondet i Voss kommune*. Voss: Voss kommunestyre.
- vossgondol. (u.d.). *vossgondol.no*. Hentet fra Voss Gondol: <https://www.vossgondol.no/no/opplevingar/voss-gondol/>



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no