

Svein Erik Moen

Kommunen som samfunnsutvikler

Drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid



Svein Erik Moen

Kommunen som samfunnsutvikler

**Drivere og hindringer for næringsutviklings-
og sysselsettingsarbeid**

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-837-5 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-838-2 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.no

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Kommunen som næringsutvikler	13
Kommunene har vært viktige for næringsutvikling.....	13
En bred versus en fokusert næringsutviklingsrolle.....	14
Hva vil det si å lykkes med næringsutvikling?	15
Hvordan kan kommunen lykkes som næringsutvikler?	15
Kommunens evne som næringsutvikler	21
2 Metode og datainnsamling	23
Utvalg av casekommuner	23
Spørreundersøkelser	26
Spørreundersøkelse i kommunene	29
3 Utvikling av kommunale næringsplaner	31
Utforming og innhold.....	31
Viktigheten av kommunal næringsutvikling.....	33
Næringslivets deltakelse i næringsplanlegging	34
Kommunenes næringsplanlegging.....	39
Næringsutvikling og politiske prioriteringer	44
4 Lykkes kommuner med næringsarbeid?.....	45
Næringslivets syn på kommunens næringsarbeid	45
Kommunen – en reaktiv næringsaktør?.....	48
Kommunenes syn på eget næringsarbeid.....	49
5 Bruk av ressurser til næringsutvikling.....	53
Bruk av næringskonsulenter	53
Næringsarbeid faller på én person i små kommuner	55
Kapasitetsproblem	56
Interessen for næringslivet er lav	56
Bruk av næringsutviklingselskap	57

6 Kommunenes nærings samarbeid.....	59
Viktigste samarbeidspartnere for næringsutvikling	59
Kommunenes forhold til stat og fylkeskommune	62
Kommunenes forhold til hverandre	62
7 Styrking av kommunenes arbeid med næringsutvikling	65
Hvilken næringsrolle er viktigst?	65
Størst forbedringspotensial for entreprenørrollen?.....	66
Næringsplaner og planprosesser har stor praktisk betydning.....	67
Kommunen må ikke glemme de små bedriftene	67
Kommunen bør ha tett samarbeid med andre næringsaktører	69
Eksterne aktører og virkemidler styrker næringsutviklingen	70
Kapasitet, kompetanse og engasjement i kommuneadministrasjonen	70
Små og usentrale kommuner har evnen, men lykkes mindre?.....	71
Referanser	73
Appendiks 1.....	75
Appendiks 2.....	79
Appendiks 3.....	84

Forord

Kommunene spiller en viktig rolle for utviklingen av næringslivet og sysselsettingen i Norge. I denne rapporten forsøker vi å kartlegge og forstå det næringsarbeidet kommunene gjør for å utvikle det lokale næringslivet og skape økt sysselsetting. Det overordnede målet for rapporten er å undersøke hva som hindrer og fremmer kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling. Dette gjør vi gjennom en analyse av drivere av og hindringer for kommunalt nærings- og sysselsettingsarbeid.

Prosjektet har vært finansiert via LOs forsknings- og utredningsmidler, og Fagforbundet har vært initiativtaker. Prosjektets referansegruppe har bestått av Tore Martin Holm og Jan-Tore Strandås (Fagforbundet), Anthony Kallevig, Andreas Halse (LO) og Lise Olsen (LO Stat). Jeg takker disse for engasjement og viktige innspill underveis i prosjektgjennomføringen. En stor takk går også til Rolf Andersen (Fafo), som har bidratt med hjelp til gjennomføring og analyse av spørreundersøkelsene og gitt innspill til selve rapporten. Videre takker jeg Leif Moland (Fafo), som har vært sparringspartner i referansegruppemøter og kvalitetssikrer for hele forskningsprosjektet, og Jan Balstad, som har bidratt med engasjement og viktige innspill som prosjektet har nytt godt av.

Til slutt vil jeg rette en stor takke til alle de som bidro til at forskningsprosjektet har fått et solid empirisk fundament: Informantene i de seks casekommunene (Narvik, Ballangen, Evenes, Drammen, Nedre Eiker og Flesberg) som satte av tid til lengre intervjuer, rådmenn og næringsansvarlige i norske kommuner som besvarte den elektroniske spørreundersøkelsen, og bedriftsledere i Norge som satte av tid til å svare på telefonintervjuundersøkelsen.

Oslo, november 2011
Svein Erik Moen

Sammendrag

Avgrensning og problemstilling

Kommunene har spilt en viktig rolle for utviklingen av næringslivet og sysselsettingen i Norge. I denne rapporten forsøker vi å kartlegge og forstå det næringsarbeidet kommunene gjør for å utvikle det lokale næringslivet og skape økt sysselsetting. Det overordnede målet for rapporten er å undersøke hva som hindrer og fremmer kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling. Vi gjør dette ved å undersøke drivere av og hindringer for kommunalt næringsutviklingsarbeid.

Kommunalt næringsutviklingsarbeid refererer vi i denne rapporten til det arbeidet kommunen gjør for å tilrettelegge for bedriftsetableringer og for utvikling av eksisterende næringsliv, med sikte på økt sysselsetting. Dette er konkret arbeid, som for eksempel saksbehandling for næringslivet, arealplanlegging, tilrettelegging av infrastruktur og støtte og veiledning til nyetableringer og nettverksutvikling. I dette næringsutviklingsarbeidet inngår også kommunens strategier for sysselsetting, og her ser vi på kommunens næringsplaner. Gjennom både daglig saksbehandling og arbeid med strategiske næringsplaner kan kommunen ha en proaktiv rolle. Vi fokuserer dermed på tre forhold i kommunens næringsutviklerrolle:

- Kommunens strategier for næring og sysselsetting i form av næringsplaner
- Kommunens daglige saksbehandlingsarbeid overfor næringslivet
- Kommunens næringsarbeid med nettverksutvikling, entreprenørskap og sysselsettingsvekst

Vi stiller seks delspørsmål:

1. Hvor viktig er den kommunale næringsutviklingsrollen?
2. Har norske kommuner næringsplaner?
3. Hvordan utvikles disse planene, og av hvem?
4. Hva er de største hindringene for å implementere næringsplaner i praksis?
5. Hvordan ser næringslivet på kommunenes næringsutviklingsarbeid, og hvordan ser kommunene på sin egen innsats?
6. Hvilke tiltak kan eventuelt bidra til å styrke kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling?

Kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling og næringsplaner undersøker vi kvalitativt så vel som kvantitativt. Forskningsspørsmålene belyses gjennom to spørreundersøkelser og intervjuer i seks casekommuner. Spørreundersøkelsene er gjort i henholdsvis alle kommuner i Norge representert ved rådmann eller næringsansvarlig, og i et utvalg av bedriftsledere i Norge. Den siste spørreundersøkelsen favner næringslivets syn på kommunenes næringsutviklingsarbeid, mens den første tar for seg kommunenes syn på sitt eget næringsutviklingsarbeid og hva de anser som viktig for å kunne utføre dette arbeidet.

I de seks casekommunene har vi gjort intervjuer med både ledere og representanter for ansatte. I tillegg har vi intervjuet representanter fra fylkesnivå og fra næringslivet. For å danne oss et bilde av kommunenes arbeid med næringsplaner, har vi også sett på kommuneplanene og næringsplanene. Vi har dessuten brukt dokumenter fra regionrådene, kommunenes hjemmesider og forskningsbasert sekundærlitteratur.

Hovedfunn

Næringsplanlegging og kommunal næringspolitikk er nødvendig

Kommunens næringsplan i casekommunene er av rådmenn og ordførere tillagt stor betydning for kommunens evne til å tenke langsiktig og strategisk med hensyn til tilrettelegging for bedriftsetableringer og for utvikling av eksisterende næringsliv. Planleggingsressurser og næringsplanenes analysenivå og detaljeringsnivå varierer imidlertid mellom kommunene. Dette avhenger av kommunens ressurser til å arbeide med næringsutvikling, for eksempel er det nødvendig å ha ansatte med planfaglig kompetanse.

Det er heller ingen tvil blant bedriftslederne i Norge om at kommunen bør være en viktig næringsutvikler. I bedriftslederundersøkelsen fant vi at det er stor enighet om at kommunene *bør* spille en aktiv rolle i utviklingen av det lokale næringslivet. Nesten 70 prosent av bedriftene mener at dette er *svært viktig*, og 23 prosent mener at det er *ganske viktig*. Den kommunale næringspolitikken er viktigere for bedriftsledere i kommuner med lav sentralitet (og få innbyggere) enn i sentrale kommuner med en større befolkning. For eksempel synes bedriftsledere i kommuner med 5000 innbyggere (eller mindre) at den kommunale næringspolitikken er viktigere enn bedriftsledere i kommuner med 50 000 innbyggere eller flere. Videre tyder undersøkelsen på at kommunal næringspolitikk er viktigere for bedriftsledere i primærnæringskommuner, blandede landbruks- og industrikommuner og industrikommuner, enn for bedriftsledere i tjenesteytende kommuner og tjenesteytende- og industrikommuner

Næringslivets næringspolitiske engasjement og kjennskap til næringsplaner

Tre av ti bedriftsledere kjenner sin kommunes næringsplan godt. Dette kan antyde at selv om næringslivet synes den kommunale næringsutviklingsrollen er viktig, er næringslivet i mindre grad opptatt av å holde seg oppdatert på hva som planlegges av næringsutvikling. Næringslivets kjennskap til næringsplanene varierer mellom regionene. Bedrifter i Oslo-Akershus kjenner i mindre grad til disse planene enn resten av landet.

Under halvparten av bedriftslederne har deltatt på møter eller samlinger om kommunens næringsutvikling; bedriftenes interesse for den lokale næringspolitikken følges således til en viss grad opp av aktiv deltakelse gjennom planlegging eller politikkutforming. Når det gjelder å gi tilbakemelding til kommunen om disse planene, svarer omtrent like mange, en av fire, at de gir slike innspill.

Store bedrifter deltar mest i utforming av den kommunale næringspolitikken. I tillegg ser vi at industrien er mest aktiv, at nordnorske bedrifter deltar mest, at næringslivet er mest aktivt i små kommuner, og at bedriftsledere i kommuner med høyt innslag av tjenesteytende næringer er mindre aktive enn bedriftsledere i andre kommuner.

Omfang og betydning av kommunal næringsplanlegging

Av de 266 kommunene i vårt utvalg svarer 68 prosent at kommunen har en egen/separat næringsplan. Av de kommunene som ikke har egen/separat næringsplan, har 21 prosent dette som en del av andre kommunale planer. 28 kommuner (10 prosent) har ikke noen form for næringsplan. Siden vårt utvalg (266 kommuner) er lavere enn populasjonen (430 kommuner), er det god grunn til å anta at det er langt flere kommuner som ikke har næringsplan. Dette utgjør et potensielt problem for de kommunene det gjelder, siden næringsplanen er viktig for kommunens næringsutviklingsarbeid. Videre er næringslivets innspill til næringsplaner og kommuneplaner viktig for å lage gode planer. Innspillene gjør planene mer relevante for næringsutviklingen, og de utgjør hovedgrunnlaget for utforming av realistiske planer. Nesten 90 prosent av kommunene i vårt utvalg har invitert det lokale næringslivet til å komme med innspill til næringsplan eller kommuneplan i løpet av de siste fem årene. Av de kommunene som har invitert næringslivet til dette svarer 23 prosent at disse innspillene har vært *avgjørende* for utarbeiding av en god plan, mens 63 prosent svarer at det har vært av *stor* betydning.

Faktorer som fremmer gode næringsplaner og deres implementering

Kommunene er helt avhengige av koordinering, samarbeid og dialog med andre næringsaktører og institusjoner for å kunne utvikle gode og gjennomførbare næringsplaner. For eksempel er samarbeid med bedrifter og lokalt næringsforum viktig for å

utarbeide en næringsplan (sammenliknet med de andre aktørene/institusjonene på vår liste). Vi ser også at fylkeskommunen er viktig, fulgt av utdanningsinstitusjoner og FoU-institusjoner. De minst viktige spillerne i utviklingen av næringsplaner er arbeidstakerorganisasjonene. I intervjuene er det en gjennomgående oppfatning at de lokale arbeidstakernes næringsinnflytelse og påvirkningskraft gjennom hovedtilsvalgte er liten, og at disse fokuserer sitt arbeid mer på arbeidstakernes umiddelbare interesser, som for eksempel lønnsbetingelser, arbeidstidsordninger og HMS. Heller ikke departementene/staten eller bransjeorganisasjonene har høy skåre. Et interessant trekk i datamaterialet fra denne rådmannsundersøkelsen er dermed at partene lokalt i arbeidslivet ser ut til å være lite aktive/bety mindre for utvikling av strategiske næringsplaner enn de andre aktørene.

Arbeid og implementering av næringsplaner kan stanses av for liten kapasitet, men like viktig er det regionale samarbeidet omkring slike planer. Intervjuene tyder på at strategiske næringsplaner har liten verdi så lenge de ikke til en viss grad har forankring hos omkringliggende kommuner, fylkeskommunen og næringslivet i kommunen. For eksempel er reguleringsplaner hjemlet i Lov om planlegging og byggesaksbehandling, som igjen forvaltes av Miljøverndepartementet. Typiske stridsspørsmål der kommunens næringsinteresser kolliderer med fylke og stat, er om det skal kunne bygges i skogs- og jordbruksområder. Noen av casekommunene vi intervjuet har liten forståelse for dette. Her møtte vi bekymring over at stat og fylke i mange tilfeller var bremseklosser for lokal næringsutvikling, på grunn av byråkrater som har for lite kunnskap om det lokale næringslivet og som sitter for langt unna de lokale prosessene.

De fleste kommuneplanene er ambisiøse, spørsmålet blir derfor om det er en rett vei fra visjoner og strategier til faktisk implementering. Gjennom intervjuene i casekommunene ser vi at når politikken skal iverksettes, vil ofte politikerne prioritere noen få aspekter ved næringsplanene.

Godt over halvparten av kommunene i vårt utvalg har ansatt næringskonsulenter. Oppgaver som ligger i denne stillingen kan typisk være utarbeiding og oppfølging av næringsplan og saksbehandling av nærings saker. Informantene i casekommunene var imidlertid ikke enige i sine betraktninger om hvorvidt næringskonsulenter faktisk fremmer lokal næringsutvikling. Alt avhenger av hva man får ut av en slik stilling og hvordan administrasjonen er organisert. Hvorvidt en kommune har kapasitet til å arbeide med næringsutvikling, avhenger sannsynligvis derfor ikke av antall næringskonsulenter. Snarere er det i større grad avhengig av *hvordan* næringsarbeidet utføres enn av hvem. Strategisk næringsplanlegging krever plankapasitet og plankompetanse. Vi har funnet at omtrent like mange kommuner mener de har tilstrekkelige ressurser til å arbeide med disse planene som de som mener de ikke har det. For næringslivet i de kommunene som mangler kapasitet utgjør dette en flaskehals for næringsutvikling. Vedtatte planer gir næringslivet forutsigbarhet, som er en nødvendig forutsetning for å kunne investere i større næringsprosjekter.

Næringsarbeidet faller gjerne på én person i små kommuner. De små kommunenes evne til å arbeide med næringsutvikling blir dermed svært avhengig av noen få personer, og dette kan være negativt hvis ikke disse personene har nok tid eller kompetanse til å ta seg av disse sakene. Men mange av våre informanter opplevde ikke dette som et problem, snarere tvert imot: Næringslivet får kortere vei inn til kommuneadministrasjonen, og man får direkte kontakt med viktige beslutningstakere i politikken raskt. Dessuten gjør denne kontakten det mulig å skape et sterkt engasjement for enkelte næringsprosjekter. Dette kan også være med på å forklare hvorfor næringslivet i mindre kommuner har et tettere samarbeid med kommunen enn i større kommuner.

Viktigste samarbeidspartnere for næringsutvikling

Kommunene har et utall av institusjoner og aktører de forholder seg til når de skal ivareta næringsutviklerrollen, og vi har bare sett på noen av disse. Innovasjon Norge (IN) er den aktøren/institusjonen respondentene (rådmenn/næringsansvarlige) i størst grad er avhengig av å ha et godt samarbeid med for å skape en positiv næringsutvikling i kommunene, etterfulgt av kommunale næringsfond og fylkeskommunen. Det er ikke overraskende at rådmenn og næringsansvarlige mener at IN, kommunale næringsfond og fylkene er viktige for kommunenes næringsutvikling; det er her de store pengene ligger, og den slags kapital (særlig risikokapital) er nødvendig for iverksetting av all næringsvirksomhet, spesielt i små kommuner, der tilgang på kapital er mer begrenset. Næringsutviklingsselskap og næringsforum skårer også høyt på vår liste. 57 prosent av kommunene har helt eller delvis satt ut næringslivsrettet arbeid til et næringsutviklingsselskap, og de blir dermed viktig for næringsutviklingen. Det er ikke overraskende at de lokale næringsfora skårer høyt.

Kommunens forhold til andre kommuner spiller en rolle for næringsutviklingen, og kommunene er som oftest avhengig av et visst samarbeid med omkringliggende kommuner. Rollen til de regionale næringsrådene er å samordne disse prosessene, gjennom å forankre et sett av felles mål innenfor hver region, som kommunene kan enes om. Disse rådene skårer lavere enn samarbeid med andre kommuner, noe som kan tyde på at direkte samarbeid utenom regionrådene er viktigere enn samarbeid gjennom dem. Igjen har arbeidstakerorganisasjonene lokalt (ifølge rådmenn/næringsansvarlige) lite å si for selve utviklingen av næringslivet, og rollen til bransjeorganisasjonene og departementer/stat er også her relativt beskjeden.

Lykkes kommuner med næringsarbeid?

Tallene fra bedriftsundersøkelsen indikerer at kommunen ikke arbeider aktivt med oppgaver som faller inn under den typiske næringsutviklerrollen (og med arbeid som vi ser at casekommunene anser som viktig for næringsutviklingen i sine næringsplaner).

Kommunene kan dermed beskrives som reaktive, det vil si at de henger etter i en rekke oppgaver som er viktige for næringslivet.

- 75 prosent er uenige i at kommunen er flink til å formidle informasjon om mulige støtteordninger til deres bedrift
- 68 prosent er uenige i at kommunen arbeider aktivt for å skape nettverk mellom bedrifter i deres bransje
- 63 prosent er uenige i at kommunen viser stor interesse for deres bedrifts utviklingsmuligheter
- 63 prosent er uenige i at kommunen tilrettelegger for jobbskaping i deres bransje

Ifølge rådmenn og næringsansvarlige (N=266) derimot er kommunene aktive næringsutviklere. Likevel finner vi at når det kommer til konkrete jobbskappingsprosjekter og sysselsettingstiltak, skåres det lavere enn når vi spør om typisk tilretteleggingsarbeid. Kommunens forvaltningsrolle står altså sterkere enn kommunens entreprenørrolle. Men andelen som sier seg enig i at kommunen gjør et aktivt entreprenørarbeid, er fortsatt høy, og forsvinnende få respondenter sa seg helt uenige i påstandene som ble satt fram. Vi kan tolke disse tallene dithen at kommunene anser arbeidet de utfører for å tilrettelegge for eksisterende næringsliv og bygge opp under nytt næringsliv (og dermed gi grunnlag for sysselsettingsvekst), som relativt godt:

- 82 prosent er enige i at kommunen har god forståelse for bedriftenes behov
- 80 prosent er enige i at det er store muligheter for å starte opp næringsvirksomhet i deres kommune
- 74 prosent er enige i at kommunen legger godt til rette for infrastruktur som er viktig for næringslivet
- 74 prosent er enige i at kommunen yter god service overfor næringslivet
- 69 prosent er enige i at kommunens reguleringsplaner er godt tilpasset næringslivet
- 69 prosent er enige i at kommunen arbeider aktivt for å skape nettverk mellom bedrifter i næringslivet

Vi ser med andre ord at kommunene og bedriftene har helt ulik forståelse av kommunens næringsutviklingsarbeid. Svaret på om hvorvidt kommunene ivaretar næringsutviklerrollen, ligger trolig et sted i midten, og det avhenger i stor grad av hvordan vi tolker de ulike virkelighetsoppfatningene som funnene indikerer. En forklaring på at virkelighetsoppfatningen er såpass forskjellig hos næringslivet og kommuneadministrasjonen kan være at næringslivet har urealistiske forventninger til hva kommunen kan og bør bidra med. Dette kan for det første være ønsker (i en ideell verden) næringslivet har,

men som kommunen aldri vil klare å oppfylle etter de kriteriene som næringslivet setter. Dette leder oss til det andre poenget, nemlig at næringslivet ikke ser de andre utfordringene som kommunene har (f.eks. innen helse og skole), eller at kommunene har svært begrensede ressurser til å arbeide overfor næringslivet. Intervjuene i casekommunene tyder også på at kampen om midler innenfor de kommunale budsjettene er sterk, og siden næringsutvikling (særlig entreprenørrollen) ikke er en oppgave som er lovpålagt for kommunene, følger det lite midler med til slikt arbeid. For det tredje kan den lave skåren hos bedriftslederne skjule et annet viktig poeng, nemlig at mange bedrifter ikke har kompetanse nok til å utnytte de mulighetene som kommunen faktisk gir dem.

1 Kommunen som næringsutvikler

Kommunene har spilt en viktig rolle for utviklingen av næringslivet og sysselsettingen i Norge, selv om ikke denne rollen har vært lovpålagt. Videre har kommunalt næringspolitisk engasjement vært ansett som svært viktig for bedriftene. I denne rapporten forsøker vi å kartlegge og forstå næringsarbeidet kommunene gjør for å skape økt sysselsetting. Det overordnede målet for rapporten er å undersøke hva som hindrer og fremmer kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling. I dette kapitlet utvikles derfor et teoretisk rammeverk for hvordan kommunen kan forstås som en næringsutviklingsaktør, og vi ser på hva eksisterende forskning sier om hvilke faktorer som kan tenkes å fremme eller hindre kommunens evne til å utfylle denne rollen. Innenfor denne rollen ligger blant annet kommunen som planlegger og strateg gjennom kommuneplaner, næringsplaner og virkemidler for sysselsettingsvekst. Problemstillingene for rapporten følger dernest, og kapitlet legger senere føringer på hvordan vi har designet forskningsprosjektet med hensyn til datainnsamling og metode.

Rapporten må ses i sammenheng med debatten om hvilken rolle kommunen skal spille for samfunnsutviklingen, som for eksempel er blitt definert «i form av stedsutvikling, miljø- og klimarettet arbeid, næringsrettet utviklingsarbeid, eller på andre måter» (Ringholm 2009:39). Her omfatter samfunnsutviklerrollen innsats på ulike områder, som areal- og samfunnsplanlegging, næringsutvikling, stedsutvikling, demokratiutvikling, omdømmebygging og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet.

Kommunene har vært viktige for næringsutvikling

Gjennom historien har kommunene spilt en svært viktig rolle for næringsutviklingen. Historisk sett kan man dele kommunenes rolle i næringsutvikling i tre epoker (Teigen 2007).¹ I den første epoken (1837 til ca. 1900) vokste det fram lokale sparebanker, lokale brannkasser (forsikringsselskap) og samvirkelag. Hovedforklaringen på framveksten av disse institusjonelle aktørene var formannskapslovene, med etableringen av kommuner som forvaltningsnivå. I den andre epoken (1900–1930) spilte kommunene

¹ Teigen baserer seg blant annet på: Jensen 1972, Thue 1997, Thue, 1994 og 2003, Thue & Rinde 2001, Bukve 1994.

blant annet en viktig rolle for utbyggingen av energi, gjennom satsing på utbygging av kraftverk og telenett og etablering av kommunalt eide transportselskap. Telenettene var ikke kommunalt eid, men kommunene var en koordinerende kraft. Den tredje epoken var fra 1965–1995, da ble næringsutvikling en vekststrategi, spesielt var det en gullalder med kommunalt tiltaksarbeid på næringsutvikling fra 1960-tallet til begynnelsen på 1980-tallet. Her nevnes blant annet investeringer i industriareal, akkvisisjonsstrategier for å tiltrekke seg bedrifter, aktivt kommunalt utviklingsarbeid og etableringskurs for entreprenører. Det kommunale næringslivsengasjementet har variert sterkt over tid og mellom kommuner, men kommunene har ofte kommet inn der andre har sviktet (Teigen 2007). Kommunene har ifølge Teigen vært relativt lite næringsaktive fra midten av 1990-tallet. Dette skyldes spesielt at det viktigste virkemiddelet, nemlig kommunale næringsfond, som kommunene hadde disponert en stund, ble fjernet. Men dette fondet er nå tilbake i virkemiddelapparatet, og bevilgningene har økt de siste tre årene. Samtidig har programmer for kommunal næringsutvikling blitt startet opp i regi av Innovasjon Norge (noe som tyder på at kommunene igjen anses som viktige spillere i utviklingen av lokalt næringsliv for næringspolitikken). Vi skal senere i dette kapitlet se på noen av funnene som disse forsknings- og utviklingsprosjektene har generert.

En bred versus en fokusert næringsutviklingsrolle

Kommunens rolle for næringsutviklingen kan forstås bredt eller mer fokusert. En bred kommunal næringsutvikler er for eksempel av Kolstad (1998) beskrevet som en kommune som innen gitte rammer løser sine fellesoppgaver på best mulig måte, til glede for næringslivet og innbyggerne i kommunen. Denne tilnærmingen ser like mye på samfunnsutviklerrollen som næringsutviklerrollen. Kommunen som samfunnsutvikler kan favne nær sagt alle aspekter omkring utviklingen av en kommune (Ringholm 2009:39), som for eksempel innsats på ulike områder som areal- og samfunnsplanlegging, næringsutvikling, stedsutvikling, demokratiutvikling, omdømmebygging og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet. Forskning på kommunal næringsutvikling har overveiende vært rettet mot kommunens rolle som fokusert næringsutvikler og på forholdet mellom næringsutvikling og sysselsetting (Baldersheim 1993).

Man kan også velge å dele kommunens rolle opp i ulike deler, der næringsutvikling inngår som en viktig del, både direkte eller indirekte. For eksempel skisserer Hødnebø og Lund (1994) og Nergaard (1996) tre roller der kommunene er av viktighet for næringslivet: 1) forvaltningsrollen, 2) produsentrollen og 3) entreprenørrollen. *Forvaltningsrollen* er en passiv tjenesteytende funksjon som skal ivareta brede samfunnsmessige interesser i henhold til lovverket. *Produsentrollen* er en aktiv og bedriftsrettet tjenesteytende funksjon som skal bidra til å styrke bedriften der den trenger det, sam-

menfallende med kommunens bistandsordninger. *Entreprenørrollen* er en aktiv og næringsrettet tjenesteytende funksjon som skal stimulere til vekst i næringslivet i et bredere framtidsperspektiv. Her innbefattes strategiske næringsplaner med satsingsområder og tiltak for å nå disse målene. Alle disse tre rollene kan relateres til fokuserte nærings tiltak.

Hva vil det si å lykkes med næringsutvikling?

Hvorvidt kommunene har suksess i det lokale næringslivet og hvor attraktive de framstår for befolkningen generelt, måles hvert år på NHOs Nærings- og attraktivitetsbarometer. *Næringsbarometeret* (NæringsNM) er sammensatt av mål for antall nyetableringer, bedriftenes lønnsomhet, bedriftenes vekst og næringslivets størrelse i forhold til andel av befolkningen. *Attraktivitetsbarometeret* tar utgangspunkt i netto innenlands flytting, hvor man måler nettoinnflyttingen til kommuner i Norge som ikke skyldes vekst i antall arbeidsplasser. Dette måles fordi man antar at tiltakene som kan tenkes er satt inn for arbeidsplassvekst, ofte er forskjellige fra tiltak for å forbedre bostedsattraktivitet. Når disse dataene settes sammen, får man en samlet indikator for attraktivitet, og som viser at det er stor forskjell på regionene i Norge. Det må likevel presiseres at verken NæringsNM eller målinger på attraktivitet i seg selv sier noe om hvorvidt kommunene lykkes i sin næringsutviklingsstrategi eller om hva som hindrer kommunene å ivareta rollen som næringsutvikler. Hva som gjør at noen kommuner vokser både med hensyn til sysselsetting og befolkning, skyldes nok flere variabler enn kun kommunens eget næringsarbeid.

Hvordan kan kommunen lykkes som næringsutvikler?

En aktiv næringspolitikk

Et gjennomgående trekk i rapporten Næringslivets favorittkommuner (Nergaard 1996, se også Hødnebo & Lund 1994) var at næringslivet vurderte den *kommunale næringspolitikken* som svært viktig, både med hensyn til forvaltningsoppgaver (saksbehandling, regelverk, etc.) og kommunens rolle som aktiv tilrettelegger for næringsutvikling, for eksempel gjennom stimulering til jobbskaping og etablerervirksomhet. En stor andel av bedriftene var imidlertid lite tilfreds med kommunenes engasjement og arbeid på oppgaver overfor næringslivet (Hødnebo & Lund 1994). Et annet interessant funn (Nergaard 1996) var at bedriftene hadde lite kontakt med kommunens næringskonsulent eller nærings sjef, og et flertall av bedriftene hadde heller ikke kjennskap

til hvorvidt kommunene hadde en strategisk næringsplan. Bedriftene var videre bare moderat fornøyd med kommuneadministrasjonens servicenivå (for eksempel tilgjengelighet, serviceinnstilling, informasjon og faglig kompetanse). Minst fornøyd var bedriftene med visse aspekter av produsent- og entreprenørrollen. For eksempel var mellom 40 og 50 prosent av bedriftene lite tilfreds med den interessen kommunen viste for deres behov og problemer, kommunens evne til å gi veiledning om støtteordninger, innsatsen kommunen gjorde for å stimulere til kontakt mellom de næringsdrivende og til jobbskaping og entreprenørvirksomhet.²

På basis av dette forskningsarbeidet ble det identifisert en rekke forbedringsmuligheter for å skape mer næringsvennlige kommuner. Nergaard (1996) identifiserte for eksempel bedre kommunale tjenesteytere med hensyn til kompetanse- og servicenivå i kommuneadministrasjonen, bedre samhandling mellom næringslivet og kommunen, økt lydhørhet overfor næringslivets behov i areal- og reguleringsplanleggingen og mer langsiktig planlegging og effektivisering av kommunal virksomhet.

Kommunen som førstelinje for næringsutvikling

Som påpekt ovenfor vil næringsutviklerrollen påvirkes av ressursmessige og organisasjonsinterne forhold i kommuneadministrasjonen. Det er nødvendig å stille spørsmål om hvordan næringsutviklerrollen kan styrkes, og dette har stått sentralt i en rekke forsknings- og utviklingsprosjekter de siste årene. For eksempel i «Næringsvennlige kommuner» som pågikk fra 1998–2000, initiert av Norsk Kommuneforbund (NKF) og ledet av Nærings- og Handelsdepartementet (NHD). Målet for programmet var å forbedre samhandlingen mellom kommune og næringsliv, for at kommunene kunne videreutvikle sin tjenesteproduksjon og service overfor næringslivet. Programmet slo fast at en aktiv kommunal næringsutvikler har ansatte og ledere i de sentrale posisjonene som både vil og har mulighet til å bidra til dette. Kommunen må være innovativ både som tilrettelegger for næringslivet og som samarbeidspartner. Dette forutsetter imidlertid at noen i kommuneadministrasjonen har tilstrekkelig tid og kompetanse.

FUNK (Førstelinje for utvikling av næringsliv i kommunene) og LUK (lokal samfunnsutvikling i kommunene) er også prosjekter som har jobbet for å forbedre kommunal næringsutvikling. FUNK-prosjektet ble først startet opp våren 2005 og varte i første omgang ut 2006, og det hadde som siktemål at kommunene skulle bli

² I en survey av de 60 (3067 private bedrifter) største kommunene i Norge undersøkte Hødnebo og Lund (1994) hvor viktige ulike typer offentlige tjenester var for næringslivet, og hvor tilfreds bedriftene var med de samme tjenestene i sin kommune. Rapporten (Hødnebo & Lund) ble fulgt opp av Nergaard (1996). Denne undersøkelsen var basert på de samme bedriftene som i den første rapporten, men i tillegg søkte de økt representativitet, med et større utvalg (3414) bedrifter (fordelt på 73 kommuner). Denne undersøkelsens hovedfunn var stort sett sammenfallende med den første undersøkelsen, men kommunenes næringsvennlighet (etter bedriftenes syn) hadde endret seg noe.

mer aktive, kompetente og resultatorienterte aktører i lokal/regional næringsutvikling. Prosjektet skulle blant annet bidra til nyetableringer, øke kunnskapen om samarbeid med andre aktører, og bedre samarbeidet mellom det regionale og lokale nivået. Gjennom FUNK-prosjektet blir det pekt på en rekke faktorer som er viktige for å utvikle kommunens rolle (ECON/Nordlandsforskning 2007). To av suksessfaktorene er *lokal oppmerksomhet* om og *bedre kompetanse* på næringsutvikling. Respondentene i prosjektets spørreundersøkelse³ mente at kommunistørrelsen hadde svært liten betydning for muligheten til å få til et godt næringsarbeid. Dette indikerer at det finnes gode, praktisk tilnærminger også for små kommuner som vil lykkes med næringsutvikling. Et annet funn i undersøkelsen var muligheten for konflikter om ressurser og ansvarsområde mellom ulike offentlige etater og nivåer. Fafo har vært i kontakt med en prosjektleder for FUNK i en av fylkeskommunene⁴ om erfaringene med dette prosjektet og hva dette har generert i form av kunnskap om grunnmodeller for næringsutvikling. Informanten påpekte at kommunene i fylket hadde ulikt engasjement for næringsutvikling, og at dette ofte hang sammen med størrelse på kommunen og hvorvidt kommunen hadde ressurser og kompetanse til å arbeide med slike problemstillinger.

LUK-prosjektet har som målsetting å styrke kommunenes arbeid med å bygge attraktive lokalsamfunn. Her er et tettere samarbeid mellom fylke og kommuner og mellom flere kommuner viktig. Prosjektet er rigget slik at fylkeskommunene koordinerer, gir råd og er støttespillere for kommunene. Perioden 2009–2010 har vært satt av til forberedelser, utvikling og planlegging. Arbeidet er under gjennomføring i perioden 2010–2015.

Engasjement og innovasjon i kommunen som organisasjon

Som nevnt ovenfor er ikke bare kommuneadministrasjonens service overfor næringslivet viktig, men også den rollen som kommunen potensielt kan spille som proaktiv entreprenør/næringsutvikler. Dette bestemmes i stor grad av de organisasjonsinterne forholdene i kommuneadministrasjonen. En proaktiv kommune er avhengig av at ansatte og ledere i de sentrale posisjonene både vil og har mulighet til å bidra til dette. De må være innovative både som tilretteleggere for næringslivet og som samarbeidspartnere. Dette forutsetter imidlertid at noen i kommuneadministrasjonen har nok tid og kompetanse til å arbeide med dette. Videre kan man anta at andre organisasjonsinterne forhold også er viktige, som for eksempel samarbeidsrelasjoner og arbeidsroller. Videre viser innovasjonsforskning at medarbeideres innovasjonsaktivitet øker når ansatte føler

³ Medarbeidere, medlemmer av styringsgruppe for piloten, medarbeidere i kommuneadministrasjonen, kommunepolitikere, og representanter for partnerskapet i pilotene. 47 kommuner deltok – i hovedsak små kommuner, med stort innslag av primærnæringer.

⁴ Telefonsamtale 01.03.2011

at nye ideer blir oppmuntret og forventet, og når de føler seg trygge nok til å delta i beslutningsprosesser og ytre sine ideer åpent (Hertzberg & Moen, 2010). I et medarbeiderdrevet innovasjonsperspektiv er både medarbeidere og ledere i kommuneadministrasjonen viktige i arbeidet med næringsutvikling. Har kommunen etablert former for arenaer eller ordninger som søker å fange opp eller stimulere til dette? Hvem er involvert i kommunens arbeid med næringsutviklingsstrategier og hvordan skjer dette i praksis? Videre, er disse strategiene forankret hos aktørene i næringslivet, og har disse aktørene eventuelt vært involvert i utviklingen av disse strategiene?

Kommunen som samarbeidspartner

Mye av forskningen omkring kommunens rolle for næringsutviklingen har de siste årene handlet om samarbeidet mellom kommunen og andre aktører. For eksempel viser Ringholm et al. (2009)⁵ at arbeid med lokal samfunnsutvikling er noe som kommunene gjør i samarbeid med andre. Samarbeidspartnerne som ble identifisert i undersøkelsen var særlig andre kommuner, lokalt næringsliv, fylkeskommune og frivillige organisasjoner. Et interessant funn var at resultatene av kommunenes utviklingsarbeid ble ansett (av ordførere og rådmenn) som høyest i form av større trivsel og bedre motivasjon, og i mindre grad i form av mange arbeidsplasser og bedre tjenestetilbud. Kommunalt utviklingsarbeid kan også være krevende, og resultatet er ikke nødvendigvis positivt. I en annen undersøkelse (ECON 2006) ga kommunene selv inntrykk av å ha kontroll på utviklings- og samarbeidsprosessene og av at kompetansen på området var godt. Kommunenes samarbeidspartnere på det lokale og det regionale nivået var ikke entydig enig i dette. Ifølge ECON (2006) har for eksempel mange kommuner ikke god nok oversikt over egne samarbeidstiltak.

Et annet aspekt ved samarbeid for næringsutvikling er at kommunene kan spille en viktig rolle i etableringen av *næringsnettverk*. I Næringslivets favorittkommuner (Nergaard 1996) ble det undersøkt hvor viktig ulike typer kommunale tjenester og aktiviteter er for bedriftene i tillegg til andre lokaliseringsfaktorer, som nærhet til kunder, leverandører og arbeidskraft, og videre hvor tilfreds bedriftene er med disse faktorene. Viktighet og tilfredshet ble kombinert i målet «kritiske brukere», forklart som områder som er viktige for næringslivet – samtidig som bedriftene ikke var tilfreds med tilbudet. Bedriftenes kjennskap til kommunens næringspolitikk og hvilken kontakt næringslivet hadde til kommunens næringspolitiske organer, ble også undersøkt.⁶ De

⁵ Basert på en survey av rådmenn og ordførere samt et antall case-studier.

⁶ Datagrunnlaget var en spørreundersøkelse av 34 000 bedriftsledere i 73 av de største kommunene i Norge. Kommuner som skåret høyt på denne undersøkelsen var Ullensaker, Oppegård, Rana, Verdalen, Egersund og Molde. Kommuner som skåret lavest var blant andre Bergen og Oslo. Andre storbyer som Tromsø og Trondheim var også rangert relativt lavt.

viktigste lokaliseringsfaktorene for norske bedriftsledere i undersøkelsen ble identifisert som nærhet til markeder og til kvalifisert arbeidskraft, samt samarbeid og nettverk i næringslivet. I all hovedsak var bedriftslederne tilfreds med lokaliseringsfaktorene i egen kommune. Andelen *kritiske brukere*⁷ var størst når det gjaldt samarbeid og nettverk i næringslivet. Her så hver tredje bruker et behov for forbedring.

Med betydningen av nettverk som forskningstema, har for eksempel Bukve (2001) undersøkt hvilket rom lokale aktører har for å påvirke lokalsamfunnets utvikling gjennom en studie av åtte distriktskommuner, og en survey om næringspolitikken i 300 kommuner. Ifølge Bukve er lokale utviklingsnettverk viktig for å forstå prosessene i lokalsamfunnet. Hovedfunnet er at kommuner med integrerte lokale utviklingsnettverk, der private og offentlige aktører samarbeider om næringsutvikling, har en bedre utvikling enn kommuner med svake nettverk. De utviklingsfremmende nettverkene er heterogene i den forstand at de fører sammen aktører med ulike ressurser, og de er inkluderende i den forstand at de fremmer vidt i lokalsamfunnet.

Gode planprosesser

Hvem skal involveres i arbeidet med kommunal næringsutvikling? Forskning på arbeid med for eksempel næringslivsomstilling i kommuner har blant annet vist at omstillingsarbeid bør forankres i lokalt næringsliv og i kommuneadministrasjonen. For eksempel har beredskapsbaserte regionsprogram, beredskapsbaserte kommuneprogram og kriseinitierte kommuneprogram fra 1994–2003 vist at omstilling og næringsutvikling krever bred lokal forankring, omfattende og inkluderende strategiarbeid (Sand et al., 2010)⁸. Vi vet fra tidligere forskning at i snitt i de minste kommunene er tradisjon for kommuneplaner betydelig mindre enn i større kommuner, men man ser større forskjeller på kommuner med dårlig økonomi og kommuner med god økonomi, og på kommuner som ligger i Nord-Norge og de som ikke gjør det. Fattige kommuner og kommuner i Nord-Norge arbeider i mindre grad med kommuneplaner enn andre (Hovik & Myrvold 2001).

Utnytte geografiske muligheter

Kommunene har ulike geografiske muligheter og rammebetingelser til å fremme næringsutvikling. Næringsutvikling er dermed i stor grad *geografisk bestemt* (Porter 1990), det vil blant annet si at kommuners næringsutvikling påvirkes av for eksempel topografi, naturressurser, nærhet til markeder (innenlands og utenlands etterspørsel)

⁷ Bedrifter som sier at en tjeneste er nokså eller svært viktig for dem, at de er nokså eller lite tilfreds med den, og som ga en lavere skåre på tilfredshet enn på viktighet.

⁸ <http://www.distriktsenteret.no/nyheter/2010/11/presentasjoner-fra-omstillingskonferansen-2010>

og andre stedsspesifikke forhold som for eksempel utdanningsnivå og politisk styresett. Teoretisk sett impliserer dette at små kommuner har andre utfordringer vis-à-vis staten og i møte med drivkreftene og trendene i samfunnsutviklingen enn for eksempel de større byene. Dette kan ha sammenheng med ulikheter som sentralitet, næringsstruktur, befolkning, budsjettstørrelse, arbeidsmarked, flytting, etc. Dette er forhold som gir muligheter og samtidig begrenser kommunal næringsutvikling og sysselsetting. Sentralitet er kanskje den mest omtalte faktoren for økonomisk vekst de siste 20 årene. For eksempel har Paul Krugman (1991) argumentert for at størrelsen på hjemmemarkedet bestemmer muligheten til økonomisk vekst. I tillegg er næringsutvikling i en kommune i stor grad *historisk bestemt*, det vil si at tidligere investeringer og beslutninger legger betydelige føringer på hva man kan gjøre i framtiden. Til og med «historiske tilfældigheter» kan her ha avgjørende betydning (ofte referert til som stivhengighet). Det er imidlertid muligheter for å bryte stivhengighet gjennom å skape noe nytt (Garud & Karnøe 2001, Moen 2008).

Politiske prioriteringer av ressursbruk

Hvilke oppgaver skal kommunen pålegges og hvilke ressurser bør den ha for å iverksette næringsutvikling? Teigen (2007) skriver at den «negative handlingsregelen» har vært en viktig forutsetning for aktiviteten til kommunene. Regelen sikter til at kommunen kan engasjere seg i alle aktiviteter som den ikke eksplisitt er forbudt fra å gjøre eller som er lagt til andre aktører gjennom lovverket. Dette reiser et spørsmål om hvorvidt kommunene faktisk har tilstrekkelig ressurser til å arbeide aktivt opp mot det lokale næringslivet.

Hvorvidt en kommune kan lykkes med næringsutvikling forutsetter også at det er tilgang på investeringsmidler og aktører som har den riktige kompetansen til å utvikle nye og eksisterende og næringsprosjekter. Det hjelper ikke å ha næringsplaner hvis ikke det finnes kapitalkrefter som er interessert i disse planene. Tilgang på kapital, enten fra offentlige eller private aktører, i kombinasjon med aktivt entreprenørskap, er en forutsetning for næringsutvikling. I denne sammenhengen blir fylkeskommunene tillagt en viktig rolle som næringsutvikler. Fylkeskommunene fikk for eksempel 1419 millioner kroner i 2010 over statsbudsjettet i «tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling» (kap. 551, post 60). Fylkene prioriteres ulikt, og midlene prioriteres og kanaliseres ulikt fra fylke til fylke (Teigen et al. 2010). Noen av disse midlene går til kommunale næringsfond, og beløpet blir avtalt i Handlingsprogram Verdiskaping (NHO, LO, NAV, KS, Innovasjon Norge og fylkeskommunene). I 2009 ble det brukt 147 millioner kroner på kommunale næringsfond, mens bevilgningen for 2010 var på 175 millioner og på 225 millioner kroner i 2011. Kommunale næringsfond støtter

typisk kommunalt nærings- og tiltaksarbeid og kunnskapsrettet infrastruktur, fysisk infrastruktur for næringsutvikling, bedriftsutvikling og investeringer i bedrifter.

Kommunens evne som næringsutvikler

Den bredt oppsummerte gjennomgangen tilsier at minst tre forhold omkring kommunens næringsutviklerrolle bør kartlegges.

- Kommunens strategier for næring og sysselsetting i form av næringsplaner
- Kommunens daglige saksbehandlingsarbeid overfor næringslivet
- Kommunens næringsarbeid med nettverksutvikling, entreprenørskap og sysselsettingsvekst

Kommunene er heterogene med hensyn til forskjellige geografiske variabler som størrelse (og sentralitet), næringsstruktur, befolkningssammensetning, naturressurser, etc. Ulike kommuner har dermed ulike forutsetninger og ulike strategier med hensyn til næringsutvikling. Videre kan utfordringene like gjerne ligge i koordinasjons- og samarbeidsproblemer med andre næringsaktører, for få ressurser, interne samarbeidsproblemer og holdninger som de geografiske forholdene.

I tabell 1.1 summerer vi opp faktorer som kan tenkes å hindre/fremme kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling og sysselsettingsstrategier, inndelt som interne ressurser, koordinering og samarbeid med andre, bruk av virkemiddelapparatet, kommunetype (dvs. strukturelle forhold som innbyggerantall og næringsammensetning) og geografisk beliggenhet.

Tabell 1.1 Hvilke faktorer hindrer eller fremmer kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling og sysselsettingsstrategier?

Kommunal næringsutvikling	Interne ressurser	Koordinering og samarbeid	Virkemiddelapparat	Kommunetype	Geografi
Planer og strategier, saksbehandling, nettverksutvikling og jobbskaping	F.eks. kapital, kompetanse, stillinger	F.eks. næringslivet, kommuner, fylke, stat	F.eks. kommunale næringsfond, Innovasjon Norge, SIVA	F.eks. innbyggerantall og næringsstruktur	F.eks. sentralitet

Avgrensing

Med kommunalt næringsutviklingsarbeid mener vi det arbeidet kommunen gjør for å tilrettelegge for bedriftsetableringer og for utvikling av eksisterende næringsliv med sikte på økt sysselsetting.⁹ Dette er konkret arbeid som for eksempel daglig saksbehandling for næringslivet, arealplanlegging, infrastruktur for næringslivet og støtte og veiledning til nyetableringer og nettverksutvikling. I næringsutviklingsarbeidet inngår også kommunens strategier for sysselsetting, og her ser vi på kommunens næringsplaner. Gjennom både daglig saksbehandling og arbeid med strategiske næringsplaner kan kommunen spille en proaktiv rolle.

Problemstillinger

Hva fremmer og hindrer kommunens strategiske og praktiske evne til å arbeide med næringsutvikling? Har norske kommuner næringsplaner?

Vi stiller seks delspørsmål:

1. Hvor viktig er den kommunale næringsutviklingsrollen?
2. Har norske kommuner næringsplaner?
3. Hvordan utvikles disse planene, og av hvem?
4. Hvilke faktorer fremmer det å sette næringsplaner ut i praksis?
5. Hvordan ser næringslivet på kommunenes næringsutviklingsarbeid, og hvordan ser kommunene på sin egen innsats?
6. Hvilke tiltak kan eventuelt bidra til å styrke kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling?

⁹ Vi ser i langt mindre grad på hvordan kommunen arbeider med oppgaver som kan karakteriseres som «brede» næringstiltak, som skole, helse og barnehagetilbud.

2 Metode og datainnsamling

Kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling og næringsplaner undersøker vi kvalitativt så vel som kvantitativt. Forskningsspørsmålene belyses gjennom to spørreundersøkelser og intervjuer i seks casekommuner. Spørreundersøkelsene er gjort i henholdsvis alle kommuner i Norge representert ved rådmann eller næringsansvarlig, og i et stratifisert utvalg av bedriftsledere i Norge. I casekommunene har vi gjort intervjuer av både ledere og representanter for ansatte. I tillegg har vi intervjuet representanter fra fylkesnivå og fra næringslivet.

Utvalg av casekommuner

Vi har valgt ut tre kommuner i Nordland og tre kommuner i Buskerud. I utvalget finner vi små, store og middelsstore kommuner, der noen skårer høyt på ulike næringslivsindikatorer, mens andre skårer middels eller lavt.

I Buskerud ser vi på Drammen, Nedre Eiker og Flesberg. Med en befolkning på 64 000 er Drammen blant de største kommunene i Norge. I tillegg ligger kommunen bare cirka 30 minutter fra Oslo med tog eller bil, og således sentralt i forhold til et stort arbeidsmarked. I mange århundre var næringslivet i Drammen preget av trafikk og transport, utskipning av tømmer, sølv, teglstein, papir og cellulose. I dag er den tradisjonelle industrien stort sett nedbygd, og i flere av de tidligere fabrikkområdene legges det nå til rette for bolig- og ny næringsutvikling (www.drammen.kommune.no). Nord for Drammen grenser Nedre Eiker med sine 24 000 innbyggere og kan sies å være en middels stor kommune. Papir- og celluloseindustrien dominerte i kommunen fram til begynnelsen av 70-tallet, da det skjedde større strukturrasjonaliseringer innenfor denne næringen. Kommunen har fremdeles industrivirksomhet, men handels- og servicevirksomhetene er nå den største næringen, for eksempel representert med Buskerud Storsenter og Krokstad Senter (www.nedre-eiker.kommune.no). Flesberg med 2600 innbyggere ligger 20 minutters kjøretid til Kongsberg, som er hovedarbeidsmarkedet til Flesberg. Det er lengre til Drammen (1 times kjøring). Skogbruk er viktig i Flesberg, og kommunen har i tillegg relativt mange sysselsatte innen godstransport. Flesberg kan også defineres som en turistkommune og har stort utbygd hyttefelt i Blefjell.

I Nordland ser vi på Narvik, Ballangen og Evenes. På samme måte som casekommunene i Buskerud er det her snakk om to kommuner som ligger tett på en større kommune med et relativt stort arbeidsmarked. Viktigste bransjer i Narvik er verkstedindustri, grafisk industri og næringsmiddelindustri, og i tillegg er de en kraftkommune. Historisk sett har Narvik vært viktig for utskiping av jernmalm fra Kiruna i Sverige, men denne næringen har redusert betydning i dag.

Kommunene i de to regionene vi har valgt ut skårer ulikt på NæringsNM 2010 (NHO 2010) når man sammenlikner nyetableringer (etableringsfrekvens og vekst i antall foretak), lønnsomhet (positivt resultat og egenkapital) bedriftenes vekst (omsætningsvekst, vekst i verdiskaping) og næringslivets størrelse (antall arbeidsplasser i næringslivet som andel av befolkningen). For eksempel var Drammen i perioden 2008–2010 ranket som nummer 13 i Norge, mens Ballangen var nummer 371. Kommunene skårer også ulikt når det gjelder attraktivitet. Attraktivitet måles som hvordan regionen samlet sett kommer ut av konkurransen med andre regioner når det gjelder netto innenlands flytting. Her var Drammen ranket som nummer 2, mens Ballangen var ranket som nummer 388 (se tabell 2.1). Disse indikatorene er ikke presise måltall for suksessrike næringskommuner, men indikatorene er per i dag de mest brukte når det gjelder sammenlikning og rangering av kommunenes næringsliv og attraktivitet.

Videre har vi valgt kommuner med ulik næringsstruktur og befolkningsantall. Sysselsettingen i Ofoten har vært lav og uendret over tid. Kommunene i Ofoten har dermed en stor utfordring med å utvikle det lokale næringslivet, skape arbeidsplasser og en positiv demografisk utvikling. Ofotenregionen har også utviklet flere planer for en strategisk næringsutvikling for å oppnå dette (se f.eks. Ofoten regionråd 2011). Et annet viktig poeng med denne regionen er de demografiske utfordringene (tatt tilbake til 1974, da Narvik og Ankenes ble slått sammen). Evenes kommune hadde på 1970-tallet en positiv befolkningsutvikling på grunn av utviklingen av Evenes lufthavn, men fra 1981 har kommunen hatt en jevn reduksjon og har tapt nesten en fjerdedel av sin befolkning per 2010. Innbyggerantallet er redusert med 20 prosent i forhold til 1974. Narvik har hatt en jevn tilbakegang siden fra 1974 til 1988, med påfølgende variasjon med konjunktorene, og som i dag har omtrent samme befolkningsantall siden 1988 (Ofoten Regionråd 2011). Drammen har over lang tid skåret høyt på NæringsNM, og Nedre Eiker har også skåret langt over gjennomsnittet. Flesberg er en relativt liten kommune i Buskerud, med størrelse som likner de kommunene vi har valgt som case i Ofoten. Et interessant trekk ved Nedre Eiker og Narvik er at de står oppført som ROBEK-kommuner. Det vil si at de er kommuner i økonomisk ubalanse, som må ha godkjenning fra fylkesmannen for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler (bygninger, anlegg, driftsmidler).

Tabell 2.1 Utvalg av casekommuner.

	Fylke	Hovednæringer i privat sektor	Befolkning	Samlet NM og attraktivitet 2008–2010	NæringsNM 2008–2010	ROBEK- kommune
Drammen	Buskerud	Varehandel	64 000	2	13	Nei
Nedre Eiker	Buskerud	Varehandel	24 000	90	162	Nei
Flesberg	Buskerud	Jordbruk, skogbruk, reiseliv	2600	171	213	Ja
Narvik	Nordland	Industri, bygg og anlegg, varehandel	18 400	260	115	Ja
Ballangen	Nordland	Industri, bygg og anlegg	2 600	388	371	Nei
Evenes	Nordland	Transport	1 350	20	116	Nei

Kilder: Data sammensatt av NHO 2010, næringsplaner, kommuneplaner og kommunenes hjemmesider på internett.

Intervjuer

Intervjuene er primærdata vi bruker i de seks utvalgte kommunene. Disse intervjuene hadde som formål å identifisere forhold som kommunene mente fremmet og hindret kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling og sysselsettingsstrategier. Vi har også forsøkt å finne ut hvordan arbeidet med planene blir forsøkt satt ut i praksis. Her har vi sett på kommunens samarbeid med eksterne aktører, som for eksempel bedrifter, andre kommuner, fylkeskommunen, og på deres bruk av virkemiddelapparatet. Tabell 2.2 viser en oversikt over de ulike funksjonene.

Tabell 2.2 Intervjuer.

Representanter for kommunen
Ordfører
Rådmann
Næringskonsulent (der det finnes)
Hovedtillitsvalgt(e)
Representanter for næringsliv
Evt. næringssselskap (som kommunen benytter)
Lokal næringsforening
Intervjuer på regionsnivå
Fylkesrådmann eller næringsssjef for fylke (telefon)
Regional næringsforening eller NHO

Ordførere, rådmenn og næringskonsulenter er personer som i utgangspunktet skal besitte kunnskap om kommunens næringslivsarbeid og næringsplaner. Det samme

kan også de hovedtillitsvalgte ha, men de vil ofte ha andre perspektiver enn ledelsen i kommunen. Vi har også intervjuet representanter fra fylkeskommunen og regionale organ som regionråd og næringsforening. Til sammen har vi gjort 21 intervjuer. Derav var det fire telefonintervjuer. I denne rapporten vil informantenes sitater bli behandlet i anonymisert form. Vi har sett på hvordan kommuneadministrasjonen jobber med næringsutvikling, og hvilke ressurser de bruker på dette. Vi har også sett på kommunens samarbeid med andre aktører og institusjoner: næringsnettverk og andre samarbeidsformer med næringsliv, fylkeskommune, stat og andre aktører i innovasjonssystemet som kommunen benytter seg av.

Dokumentanalyse

For å danne oss et bilde av kommunenes arbeid med næringsplaner har vi sett på kommuneplanene og næringsplanene. Vi har også brukt (som allerede nevnt) dokumenter fra regionrådene og forskningsbasert sekundærlitteratur som NHOs årlige publisering om NæringsNM. I tillegg har vi brukt kommunenes hjemmesider.

Spørreundersøkelser

Vi har gjort to spørreundersøkelser, hvor den ene forsøker å favne næringslivets syn på kommunenes næringsutviklingsarbeid, mens den andre tar for seg kommunenes syn på sitt eget næringsutviklingsarbeid og hva de anser som viktig for å kunne utføre dette arbeidet.

Spørreundersøkelse blant bedriftsledere

Vi har gjort en spørreundersøkelse rettet mot bedriftslederne i Norge. Her gjennomførte vi intervjuer med 1050 bedriftsledere i hele Norge på telefon med et spørreskjema på syv minutter (se appendiks 1: Telefonintervju med bedriftsledere) i mai 2011. Utvalget ble trukket fra Foretaksregisteret (Brønnøysund), og det var en svarprosent 29 i undersøkelsen. Prosentandelen som nektet å svare er 55, mens resten (16 prosent) ble avbrutt av ulike grunner. Den praktiske gjennomføringen av undersøkelsen har blitt gjort av Norstat. Formålet med denne næringslivsundersøkelsen har vært å kartlegge hva næringslivet synes om kommunenes arbeid med næringsutvikling og hvordan de er involvert i dette arbeidet. Undersøkelsen består av tre deler. Den første delen består av spørsmål som kartlegger bedriftsledernes kjennskap til de kommunale næringsplanene, og de blir invitert til å delta i møter og komme med innspill til disse planene. Den andre delen består av et batteri av påstander om næringsutvikling som vi på basis

av eksisterende forskning antar kan ha betydning for næringslivet, og bedriftslederne må enten si seg enige eller uenige i disse påstandene. Til slutt har vi en egen del om bakgrunnen til bedriftene.

Når det gjelder selve utvalget av bedriftsledere for spørreundersøkelsen, er disse stratifisert etter bransjetilhørighet og antall ansatte. I utvalget utgjør bedrifter mellom 1–4 ansatte 150 bedriftsledere (14,3 prosent).¹⁰

Tabell 2.3 Stratifisert utvalg av bedriftsledere. N = 1050. Antall ansatte.

	Antall	Prosent
1–4 ansatte	150	14,3
5–10 ansatte	440	41,9
11–20 ansatte	231	22,0
21–49 ansatte	122	11,6
50 eller flere ansatte	107	10,2
Total	1050	100

Statistisk sentralbyrås næringskoder (NACE) er i denne rapporten omkodet til en seksdelt variabel.

- *Primærnæring:* (A) Jordbruk, skogbruk og fiske (2,7 prosent av respondentene)
- *Industri:* (B) Bergverksdrift og utvinning, (C) Industri, (D) Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning, (E) Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet (11,4 prosent av respondentene)
- *Bygg og anlegg:* (F) Bygge- og anleggsvirksomhet (14,2 prosent av respondentene)
- *Varehandel:* (G) Varehandel, reparasjon av motorvogner (34,3 prosent av respondentene)
- *Annen service:* (H) Transport og lagring, (I) Overnattings- og serveringsvirksomhet, (J) Informasjon og kommunikasjon, (K) Finansierings- og forsikringsvirksomhet, (L) Omsetning og drift av fast eiendom (22,6 prosent av respondentene)
- *Faglig og forretningsmessig tjenesteyting:* (M) Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting, (N) Forretningsmessig tjenesteyting (14,9 prosent av respondentene)

¹⁰ Denne kategorien har vi fortrinnsvis brukt til å undersøke hva de minste bedriftene mener, men vi har ikke tatt disse med i hovedanalysen, som fokuserer på bedrifter med 5 ansatte eller flere.

Kobling med bakgrunnsvariabler

I tillegg til bedriftsstørrelse og næringsstilthørighet har vi koblet bedriftsledernes svar til databaser basert på kategorier i SSB sin Standard for kommuneklassifisering. Formålet med vår bruk av denne klassifiseringen er å sammenlikne kommuner som er like eller ulike med hensyn til sentralitet og næringsstruktur.

Med *sentralitet* menes en kommunes geografiske beliggenhet sett i forhold til et senter hvor det finnes sentrale funksjoner av høy orden (for eksempel post og bank), og slike sentrale funksjoner lokaliseres først og fremst til tettsteder. Vår bedriftsundersøkelse har en nivåinndeling på sentralitet med fire inndelinger. Sentralitet 3: Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 3 (landsdelssenter) eller som ligger innenfor 75 minutters (for Oslo: 90 minutters) reisetid fra et slikt. Sentralitet 2: Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 2 eller som ligger innenfor 60 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum (noe sentrale kommuner). Sentralitet 1: Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 1 eller som ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum (mindre sentrale kommuner). Sentralitet 0: Kommuner som ikke fyller kravene til reisetid fra tettstedene (minst sentrale kommuner). Vi har laget kategorier for kommunenes innbyggerantall: 1–5000 innbyggere, 5001–14999 innbyggere, 15000–49999 innbyggere, og 50 000 eller flere innbyggere (for kommuneundersøkelsen har vi en annen inndeling, som vi kommer tilbake til).

Kommunenes *næringsstruktur* er utarbeidet ut fra SSBs syv kategorier. Det som er avgjørende for denne klassifiseringen er hvilken næring som sysselsetter flest mennesker i kommunen. Vi har på basis av SSB imidlertid delt næringsstruktur opp i fem kategorier. Disse er: 1) Primærnæringskommuner, 2) Blandede landbruks- og industrikommuner, 3) Industrikommuner, 4) Blandede tjenesteytende og industrikommuner, og 5) Tjenesteytende kommuner. Næringsstruktur kan legges sammen med ulike typer av sentralitet som for eksempel deler kommuner opp i «industrikommuner», «mindre sentrale kommuner» og «sentrale kommuner».

Vi har også delt kommunene inn i seks *landsdeler*, Oslo-Akershus, Østlandet, Sørlandet pluss Rogaland, Vestlandet, Midt-Norge, og Nord-Norge. Med dette undersøker vi om det er regionale forskjeller. Variabelen «Sørlandet pluss Rogaland» er ikke optimal, men siden Sørlandet har et lite antall respondenter i forhold til de andre landsdelene i vårt utvalg, har vi valgt å slå dem sammen med Rogaland.

Hva respondentene svarer, kan variere mellom de ulike gruppene av kommuner og bedriftsledere i vårt datamateriale. Her har vi kontrollert for signifikans ved å gjøre tosidige signifikanstester. Formålet med dette har vært å se hvorvidt de resultatene undersøkelsen viser, er uttrykk for reelle effekter, og ikke rene tilfeldigheter i datamaterialet. Et problem med slike bivariate sammenhenger er imidlertid at det kan være andre variabler som ligger bak.

Spørreundersøkelse i kommunene

Den andre spørreundersøkelsen vi har gjennomført rettet seg mot rådmenn og næringsansvarlige i alle landets kommuner. Formålet var å kartlegge kommunenes arbeid med næringsutvikling og hva de selv mener hindrer eller fremmer kommunens arbeid med næringsutvikling. For å sikre respondentene anonymitet vil resultatene fra spørreundersøkelsen presenteres i form av tabeller eller statistiske mål som ikke skiller ut enkeltrespondenter eller enkeltkommuner.

Undersøkelsen kan deles opp i fire hoveddeler (se appendiks 2: Spørreskjema for rådmenn/nærings sjef). Én del tar for seg hvordan kommunen organiserer næringsutviklingsarbeidet sitt. Her ser vi for eksempel på hvorvidt kommunen har næringskonsulent eller om kommunen har et næringsutviklingsselskap som forvalter næringsutviklerrollen på vegne av kommunen. En annen del fokuserer på kommunens faktiske arbeid med næringsutvikling. Her er mange av spørsmålene de samme som de vi har stilt bedriftslederne, men hvor vi får kommunens synspunkter. En tredje del prøver å kartlegge de viktigste aktørene som kommunen samarbeider med for å skape næringsutvikling, og en fjerde del kartlegger hvilke aktører kommunen anser som viktigst for å utarbeide en god næringsplan for kommunen.

Utvalg og frafall, kommuneundersøkelsen

Vi har utført denne undersøkelsen ved hjelp av utsending av et elektronisk spørreskjema (QuestBack). Undersøkelsen er gjennomført i perioden 6. mai til 12. august 2011. Vi hadde tilgang til 70 e-postadresser til rådmenn som gikk direkte til deres e-post i kommunen, mens spørreskjema til resten av rådmennene (360 stk.) ble sendt via kommunens e-postmottak og attestert til rådmannen. Hver enkelt kommune fikk én e-post-henvendelse til rådmann, men vi ga rådmann mulighet til å videresende henvendelsen til næringsansvarlig der denne posisjonen eksisterte. I mange tilfeller er også rådmenn og næringsansvarlige samme person. Hver enkelt kommune hadde mulighet til å besvare kun én gang. Vi gjennomførte to purringer.

Av totalt 430 kommuner besvarte 266 kommuner spørreskjemaet, det vil si at 62 prosent av alle kommunene i Norge svarte på spørreundersøkelsen. Tabellene 2.4 og 2.5 viser at gjennomsnittlig størrelse på kommunene i populasjonen (alle de 429 kommunene) er 11 446 innbyggere, og en median på 4556. Gjennomsnittet i vårt utvalg (de som har besvart spørreskjemaet) viser en gjennomsnittlig kommunistørrelse på 13 903 og en median på 4600. Det vil si at større kommuner er noe overrepresentert, men differansen er ikke større enn at vi ikke trenger å vekte kommunene. Vi har valgt å dele inn kommunene på en annen måte enn vi har gjort i bedriftslederundersøkelsen (der utvalget var stratifisert). Det skyldes først og fremst den norske kommunestrukturen, der over 50 prosent av kommunene har 5000 innbyggere eller mindre. Tabell 2.4 viser

hvordan kommune-Norge ser ut med hensyn til innbyggerantall kategorisert i fire kommunetyper. For eksempel ser vi at 19,2 prosent av kommunene har 15 000 innbyggere eller flere, mens 23 prosent har 2000 innbyggere eller færre.

Tabell 2.4 Frafallsanalyse.

Kommunestørrelse	Populasjon	Utvalg
Færre enn 2000	23 (prosent)	22,4 (prosent)
2000 – 4999	29,4 (prosent)	31,7 (prosent)
5000 – 14999	28,3 (prosent)	29,6 (prosent)
15000 eller flere	19,2 (prosent)	16,3 (prosent)
Gjennomsnitt	11446 (antall innbyggere)	13903 (antall innbyggere)
Median	4556 (antall innbyggere)	4600 (antall innbyggere)

3 Utvikling av kommunale næringsplaner

Dette kapitlet beskriver innholdet og utviklingen av næringsplanene til noen av casekommunene i prosjektet. Deretter ser vi på funn fra spørreundersøkelsen om hva bedriftslederne i Norge mener om viktigheten av den kommunale næringspolitiske rollen og hvorvidt bedriftene er med på å påvirke utformingen av kommunale næringsplaner. Til slutt redegjøres det for funn fra spørreundersøkelsen på kommunene (fra nå av kalt kommuneundersøkelsen) med hensyn til kommunenes arbeid med næringsplaner, som også kartlegger hvilke aktører kommunene anser som de viktigste i disse planprosessene.

Utforming og innhold

Planleggingsressurser og næringsplanenes analysenivå og detaljeringsnivå varierer mellom kommunene, men kommunens næringsutviklingsrolle ble av rådmenn og ordførere tillagt stor betydning. Den største kommunen blant våre caser er Drammen, som har utviklet en strategisk næringsplan 2011–2021 (utkast per 13. april 2011). Næringsplanen ses på som en viktig del for å nå målsetningene i kommuneplanen, og elementer fra næringsplanen vil inngå i kommuneplanen. Næringsplanen bygger på flere samfunnsvitenskapelige analyser om næringslivet i Drammen, som igjen gir grunnlag for hvordan næringsutviklingen, og ikke minst byutviklingen, skal foregå de neste ti årene.

Visjonen i næringsplanen er å skape mer sysselsetting og vekst i antall innbyggere. Byen skal spesielt legge til rette for kunnskapsintensiv næringsvirksomhet, og byen skal innta en posisjon som en naturlig del av en kunnskapsregion. Planen poengterer at Drammen skal ha en formell rolle i næringspolitikken både i bred (for eksempel arealplanlegging, byggesaksbehandling, kommunale veier, utdanning) og i smale forstand gjennom næringsrettede tiltak og kommunens rolle som partner i dette. Drammen kommune er for eksempel partner i utvikling av Parpirbredden, som er en kunnskapspark med organisasjoner og prosjekter som fokuserer på kunnskapsutvikling og nyskaping (tre høyskoler, bibliotek, bokhandel, karrieresenter og et innovasjonsmiljø). Byutvikling inngår som et sentralt poeng i Drammens næringsplan, og ses på som en forutsetning for å skape næringsutvikling. Sentrale strategier for å oppnå de næringspolitiske målene er å jobbe aktivt for å skape en konkurransedyktig kommune (f.eks. som lokaliseringssted), skape et bysentrum som drivkraft for næringsutvikling

(f.eks. gjennom aktiv arealpolitikk) og høyere kunnskapsintensitet i næringslivet, for eksempel nettverksbygging (Drammen kommune 2011).

De andre to casekommunene i Buskerud, Nedre Eiker og Flesberg, har ikke så omfattende næringsplaner. For eksempel har ikke Flesberg en egen næringsplan, men planer om næringsutvikling i sin kommuneplan. I Flesbergs kommuneplan 2009–2025 (høringsutkast per 12. juni 2011) pekes et komplett næringsmiljø på internasjonalt nivå som er sterkt på anvendt teknologi, innovasjon og nyskaping, ut som et strategisk hovedmål. Kommunen skal i denne sammenheng være en aktiv tilrettelegger for næringsutvikling gjennom allianser med næringsliv, offentlig sektor og utdanningsinstitusjoner. Flesberg skal også satse sterkt på turisme, som i dag utgjør en viktig del av næringsvirksomheten (Flesberg kommune 2009).

Nedre Eiker har ikke per i dag en næringsplan. Informantene påpekte imidlertid at næring tillegges stor vekt i kommuneplanen. Et interessant trekk ved Nedre Eiker er at kommunen i motsetning til de andre casekommunene ikke vil ha befolkningsvekst, da kommunen ikke har økonomi til å finansiere ytterligere ekspansjon av tjenestene (f.eks. skole og helse).

Når det gjelder næringsplanene for kommunene i Ofoten har de utviklet en omforent næringsplan (Ofoten regionsråd 2011), vedtatt av Ofoten regionråd. Planen er i stor grad fokusert på Narvik, men tar også inn de andre kommunene i sin analyse. Narvik bruker denne regionale næringsplanen som sitt utgangspunkt for næringsplanlegging. Del 1 inneholder en næringsøkonomisk analyse og framtidige satsingsområder. Del to er en SWOT-analyse¹¹ og handlingsplan med konkrete forslag til hvordan man skal nå næringsplanens hovedmål. Overordnede mål for hele regionen deles inn i fire delmål: 1) skape 500 nye arbeidsplasser innen 2015, 2) oppnå etablering av nye statlige institusjoner med 100 arbeidsplasser, 3) stabilisering av folketallet og dernest en økning, 4) etablering av Evenes som base for Norges nye kampfly. Disse målene skal løses gjennom ulike tiltak for infrastruktur, handel og reiseliv, teknologi og kompetanse, og spesielle utviklingsprogrammer.

Evenes kommune har skriftlige strategier for næringsutvikling i sine kommuneplaner, men de brukes heller som et supplement til den regionale planen enn som en egen komplett næringsplan. For eksempel omtales utvikling av næringslivet bare på én side i Evenes sin kommuneplan. Det må likevel nevnes at næringsutvikling i bred forstand (f.eks. ved å utvikle generelle velferdstiltak og kulturliv) også ses på som viktig for å gjøre kommunen attraktiv, i likhet med de andre kommunene vi har sett på. Ballangen derimot har en strategisk næringsplan 2009–2013 (Ballangen 2009).

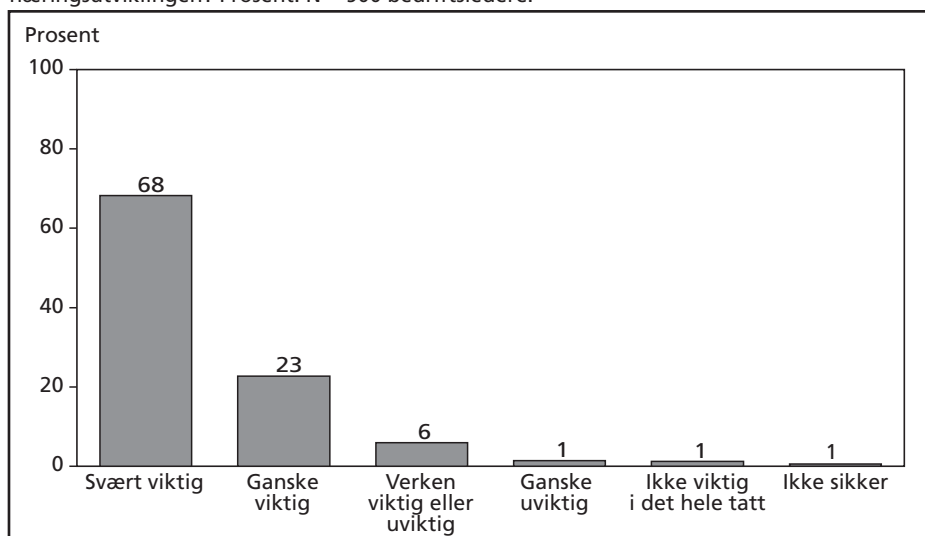
¹¹ SWOT analyse er en strategisk analyse som er ment å gi en oversikt over indre og ytre styrker og svakheter for kommunens næringsutvikling. (S står for styrker, W står for svakheter, O står for muligheter, og T står for trusler).

Mange av næringsplanene er ambisiøse, for eksempel skal de fleste satse på økt sysselsetting innen kompetanseintensiv/høyteknologiske bransjer. Det er logisk nok likevel en bevisst strategisk arbeidsdeling mellom kommunene, noe som vi har avdekket gjennom intervjuene. Noen kommuner er i stor grad fornøyd med å være pendlerkommuner, for eksempel er Flesberg pendlerkommune til Kongsberg, og Ballangen er pendlerkommune til Narvik. Arbeidsmarkedet i regionen er derfor ofte viktigere enn arbeidsmarkedet i hver enkelt kommune.

Viktigheten av kommunal næringsutvikling

Det er stor enighet blant bedriftslederne om at kommunene *bør* spille en aktiv rolle i utviklingen av det lokale næringslivet (se figur 3.1). Nesten 70 prosent av bedriftene mener at dette er *svært viktig*, og 23 prosent mener at det er *ganske viktig*. Funnet sammenfaller med tidligere undersøkelser (se Hødnebo & Lund 1993:87, Nergaard 1996:39), men viktigheten av kommunens næringspolitiske rolle er høyere for bedriftslederne i vårt utvalg. Datamaterialet vårt sier ingenting om *hvorfor* kommunen er av høy viktighet og hva respondenten mener med dette, men det er nærliggende å tolke dette som at bedriftene er avhengige av kommunens innsats i ulike nærings saker og/eller at de anser kommunens rolle som støtte for eller iverksetter av næringsprosjekter som nødvendig for at det lokale næringslivet skal være konkurransedyktig.

Figur 3.1 Hvor viktig eller uviktig mener du det er at din kommune er aktiv i den lokale næringsutviklingen? Prosent. N = 900 bedriftsledere.

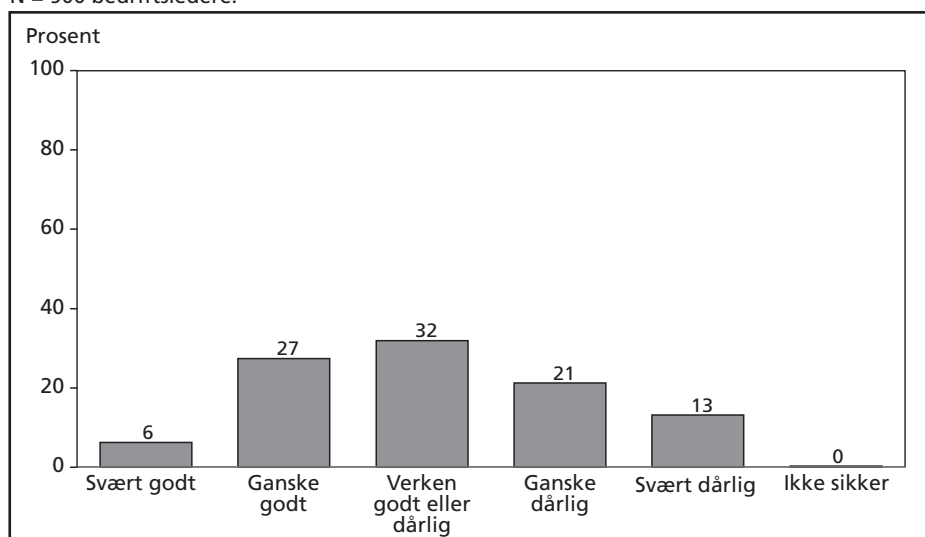


Datamaterialet indikerer at den kommunale næringspolitikken er viktigere for bedriftsledere i kommuner med få *innbyggere* enn på steder med en større befolkning. For eksempel synes bedriftsledere i kommuner med 5000 innbyggere (eller mindre) i større grad at den kommunale næringspolitikken er viktigere enn bedriftsledere i kommuner med 50 000 innbyggere eller flere (tabell 1, appendiks). Det er også forskjeller på ulike variabler av sentralitet og næring. Med hensyn til sentralitet (fra 0 til 4) ser vi at jo lavere sentralitet en kommune har, jo viktigere er det for bedriftslederne i kommunen at kommunen spiller en aktiv rolle i næringspolitikken (tabell 2, appendiks). Videre ser vi at for variabelen næringsstruktur er det viktigere med en aktiv kommunal næringspolitikk i primærnæringskommuner, blandede landbruks- og industrikommuner og industrikommuner enn i tjenesteytende kommuner og tjenesteytende- og industrikommuner (tabell 3, appendiks). Når det gjelder forskjeller med hensyn til *bedriftsstørrelse* og hvilke *bransjer* bedriftslederne representerer, finner vi i datamaterialet ingen signifikante forskjeller på viktigheten av den kommunale næringspolitikken.

Næringslivets deltakelse i næringsplanlegging

En måte å finne ut i hvor stor grad næringslivet faktisk vet hva kommunen planlegger av næringsutvikling, er å undersøke om de har kunnskap om næringsplanen. Figur 3.2 viser at cirka tre av ti av bedriftslederne kjenner sin kommunes næringsplan godt.

Figur 3.2 Hvor godt eller dårlig vil du si du kjenner til din kommunes næringsplan? Prosent. N = 900 bedriftsledere.

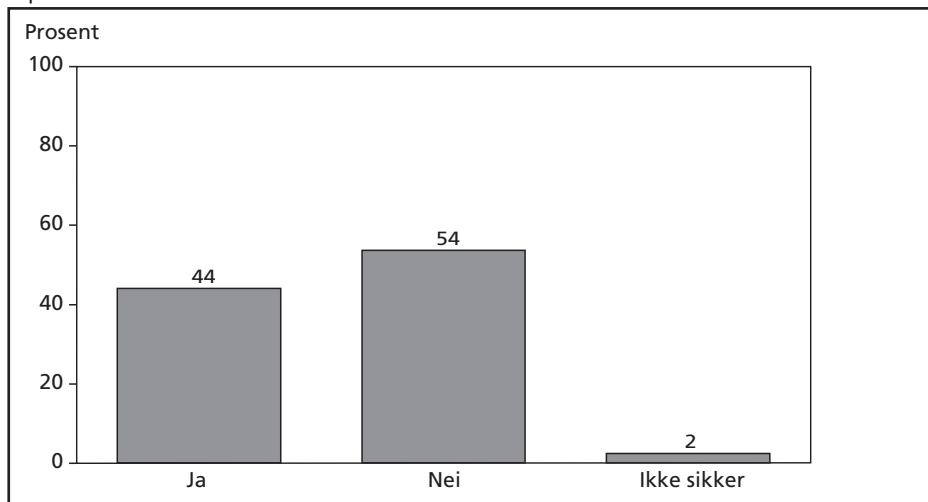


Dette kan antyde at selv om næringslivet synes den kommunale næringsutviklerrollen er viktig (omtalt over), er næringslivet i mindre grad opptatt av å holde seg oppdatert på hva som faktisk planlegges.

Næringslivets kjennskap til næringsplanene varierer mellom regionene, sentralitetsnivå, og næringsstruktur. Bedrifter i Oslo-Akershus kjenner i mindre grad til disse planene enn resten av landet. Størst er forskjellen mellom Oslo-Akershus og Nord-Norge (tabell 4, appendiks). Vi finner også at næringslivet kjenner næringsplanene bedre i kommuner med lav sentralitet og få innbyggere enn i mer sentrale kommuner og kommuner med flere innbyggere (tabell 5 og 6, appendiks). Når det gjelder næringsstruktur har næringslivet i tjenesteytende kommuner mindre kjennskap til næringsplanene enn i blandede jordbruks- og industrikommuner (tabell 7, appendiks). I datamaterialet finner vi at det ikke er forskjeller mellom hva bedriftslederne svarer når vi ser på bedriftsstørrelse, mens det er det derimot mellom næringene. Bedriftsledere innen industri, bygg og anlegg kjenner for eksempel i større grad til kommunens næringsplan enn bedriftsledere innen varehandel og faglig og forretningsmessig tjenesteyting (tabell 8, appendiks).

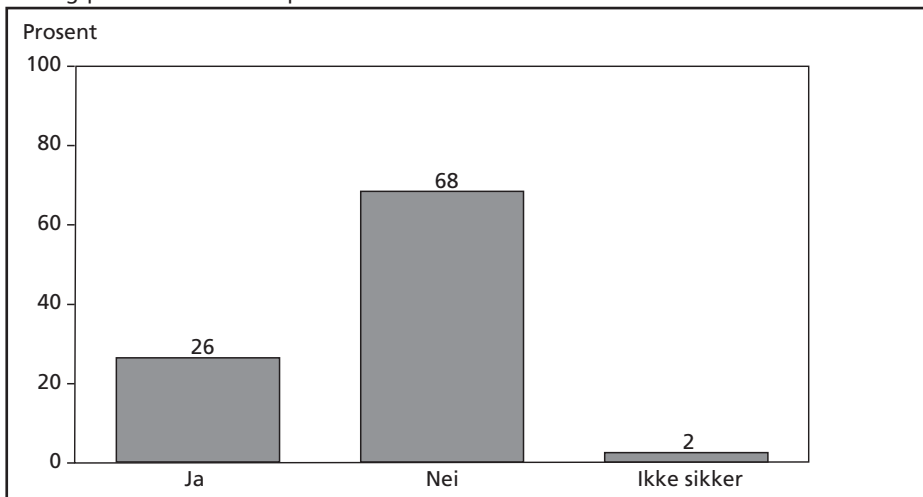
En annen måte å se om hvorvidt næringslivet faktisk følger med på kommunens næringsarbeid, er å undersøke om bedriftene har møtt opp på arrangementer der den lokale næringsutviklingen diskuteres. Dette sier noe om graden av demokratisk deltakelse i det strategiske næringsutviklingsarbeidet. Figur 3.3 viser at under halvparten av bedriftslederne har deltatt på møter eller samlinger om kommunens næringsutvikling. Det er vanskelig å si noe om hvorvidt dette er høy eller lav deltakelse, men funnet viser at bedriftenes interesse for den lokale næringspolitikken til en viss grad følges opp gjennom aktiv deltakelse i planlegging og politikktutforming.

Figur 3.3 Har din bedrift deltatt i møter eller samlinger om kommunens næringsutvikling i løpet av de siste 5 årene? Prosent. N = 900 bedriftsledere.



Vi vet ikke hvorvidt det er kommunen selv eller andre aktører som har arrangert disse samlingene, men datamaterialet fra bedriftslederundersøkelsen viser at cirka en av fire bedriftsledere har blitt invitert av kommunen til å komme med innspill til næringsplanen eller kommuneplanen de siste fem årene (figur 3.4).

Figur 3.4 Har din bedrift blitt invitert av kommunen til å komme med innspill til kommunens næringsplan eller kommuneplan de siste 5 årene? Prosent. N = 900 bedriftsledere.



Når det gjelder å gi tilbakemelding til kommunen om disse planene, svarer omtrent like mange, en av fire, at de gir slike innspill. Gjennom de kvalitative intervjuene både av representanter på kommunenivå, fylkesnivå og representanter fra næringslivet har vi likevel stor grunn til å anta at best mulig utforming og deretter implementering/gjennomføring av næringsplanene er avhengig av at planene er mest mulig forankret hos de viktige aktørene i næringslivet og hos beslutningstakerne.

Hva påvirker bedriftenes deltakelse i den kommunale næringspolitikken?

Vi har allerede sett at i noen typer kommuner og bransjer kjenner bedriftslederne kommunens næringsplan bedre enn i andre. Når det kommer til aktiv deltakelse og utforming av næringsplanene og næringspolitikken, er det også noen forskjeller. Det er en tendens at bedriftsstørrelse, hvilken bransje bedriften er i, kommunens sentralitet og næringsstruktur har noe å si for bedriftsledernes deltakelse i næringsplanlegging.

Store bedrifter dominerer

Datamaterialet indikerer at *bedriftsstørrelse* har innvirkning på hvem som er med på å utforme den kommunale næringspolitikken. Større bedrifter blir i større grad invitert

til å komme med innspill til kommunens næringsplan/kommuneplan enn mindre bedrifter (tabell 9, appendiks). Videre er det en klar tendens at jo større virksomhet bedriftslederen representerer, jo større er graden av konkrete innspill bedriften gir til disse planene (tabell 10, appendiks). På liknende måte finner vi at jo mindre bedriften er, jo mindre deltar bedriftslederne på møter eller samlinger om kommunens næringspolitikk (tabell 11, appendiks). For eksempel er det bare 27 prosent av bedriftsledere med fire eller færre ansatte som deltar på slike møter og samlinger, mens 56 prosent av bedrifter med 50 eller flere ansatte gjør det. Dette kan ha sammenheng med at store bedrifter gjerne har større organisatorisk kapasitet til å delta. Et problem med dette er at mindre bedrifter kan få liten gjennomslagskraft i nærings- og innovasjonspolitikken sammenliknet med de store selskapene. De små bedriftene er mange og viktige for norsk næringsliv, for eksempel er innovasjon spesielt risikofylt for små bedrifter – som har færre ressurser (f.eks. kapital) enn større bedrifter. Det er derfor desto viktigere at også denne delen av norsk næringsliv påvirker rammebetingelsene for næringspolitikken.

Industrien mest aktiv

Det er også forskjell på næringspolitisk deltakelse mellom *næringene*. Ser vi på hvem som blir invitert til å komme med innspill til næringsplan eller kommuneplan, finner vi at industrien er den bransjen som i størst grad blir invitert (tabell 12, appendiks). Videre er industrien den kategorien som i størst grad gir innspill til disse planene (tabell 13, appendiks). En tolkning av dette kan være at kommunen anser industrien av strategisk betydning sett i forhold til andre næringer, og at industrien i større grad enn de andre næringene er avhengig av å kunne påvirke lokale politiske beslutningsprosesser enn de andre næringene.

Nordnorske bedrifter deltar mest

Det er også forskjell på bedriftsledernes deltakelse i utforming av næringsplaner og næringspolitikk gjennom møter i de ulike *landsdelene*. Her er det igjen størst forskjell mellom Oslo-Akershus og Nord-Norge (tabell 14, appendiks). Av alle bedriftslederne i Nord-Norge svarer 59,3 prosent at de har deltatt på slike møter, mens bare 27,3 prosent i Oslo-Akershus har gjort det samme. I de andre landsdelene (Østlandet, Sørlandet pluss Rogaland, Vestlandet og Midt-Norge) ligger møtedeltakelsen på rundt 48 prosent.

Næringslivet mest aktiv i små kommuner

Videre er det nok en gang forskjell mellom kommuner av lav og høy *sentralitet*, der de på sentralitetsnivå 0 deltar i høyere grad enn bedriftsledere i kommuner med sentralitetsnivå 3, (tabell 15, appendiks). *Innbyggerantall* spiller en rolle, bedriftsledere på steder med 5000 innbyggere (eller mindre) er i større grad med på kommunale næringsmøter, forskjellen er størst mellom de største (50 000 eller mer) og de minste stedene (5000 eller mindre).

Kommunens næringsstruktur

Videre deltar bedriftsledere i tjenesteytende kommuner i mindre grad på næringsmøter om kommunens næringsutvikling enn i for eksempel primærnæringskommuner og industrikommuner (tabell 16, appendiks). Dette indikerer at kommunens *næringsstruktur* også spiller en rolle for hvorvidt bedriftene engasjerer seg i næringspolitikken.

Hva kan forklare ulikt næringspolitisk engasjement?

Vi kan slå fast at næringslivets deltakelse i prosesser som former den kommunale næringspolitikken er forskjellig i kommune-Norge. I kommuner med lav sentralitet er det et tettere samarbeid mellom kommunen og næringslivet, enn i kommuner med høy sentralitet. Disse funnene henger kanskje sammen med et fundamentalt utviklingstrekk i Norge, en utvikling som har pågått i hele etterkrigstiden, nemlig at de små usentrale stedene blir mindre og at de større sentrale stedene blir større. En økende andel av befolkningen bor og arbeider i byer eller større byregioner, mens en stadig mindre andel bor og arbeider i distriktene og i spredtbygde strøk. Denne utviklingen pågår fortsatt og er tiltakende, og den vil sannsynligvis fortsette i de neste årene (SSB 2007, Johansen 2009). Videre har forskning på sentralisering i Norge vist at effektene varierer med sentralitetsnivå. I periferien medfører sentraliseringen negative konsekvenser for kommuneøkonomien, i sentrale kommuner gir den en positiv effekt. I usentrale kommuner er det viktig å være tydelig som næringsaktør overfor det lokale næringslivet med sikte på å snu eller dempe sentraliseringen. Viktige grep slike kommuner kan ta er for eksempel å sette inn ressurser for å øke jobbtilbudet til ungdom og kvinner, for å hindre fraflytting. Vårt tallmateriale i kommuneundersøkelsen (av rådmenn og næringsansvarlige) viser nettopp at mindre kommuner (for eksempel kommuner med 2000 innbyggere eller mindre) satser på dette i større grad enn kommuner med 150 000 innbyggere eller flere (tabell 17, appendiks).

Funnene kan også tyde på at større og sentrale kommuner får mer gratis nettopp i kraft av sin størrelse og beliggenhet, og at disse kommunene ikke trenger å være så aktive og inkluderende i sin tilnærming til næringslivet som de mindre og usentrale kommunene. Et slikt argument kan være forenlig med flere teorier for innovasjon, næringsutvikling og økonomisk vekst. For eksempel har byens vekstkraft blitt forklart som en følge av den geografiske konsentrasjonen av økonomisk aktivitet, hvor bedriftene drar fordeler av reduserte transaksjonskostnader, felles infrastruktur og «spillovers» (se for eksempel Foss et al. 2006 for en gjennomgang av denne forskningslitteraturen). Her kan næringslivet stå mer på egne ben sammenliknet med på små steder, der kommunen gjerne er mer sentral som næringsaktør. Et annet argument (som ikke utelukker forrige poeng) er at dialog mellom næringslivet og kommunen på små steder kommer som en naturlig konsekvens av nettopp de små forholdene. For eksempel kan vi tenke oss at i en liten kommune der «alle kjenner alle», vil ordføreren og rådmannen treffe

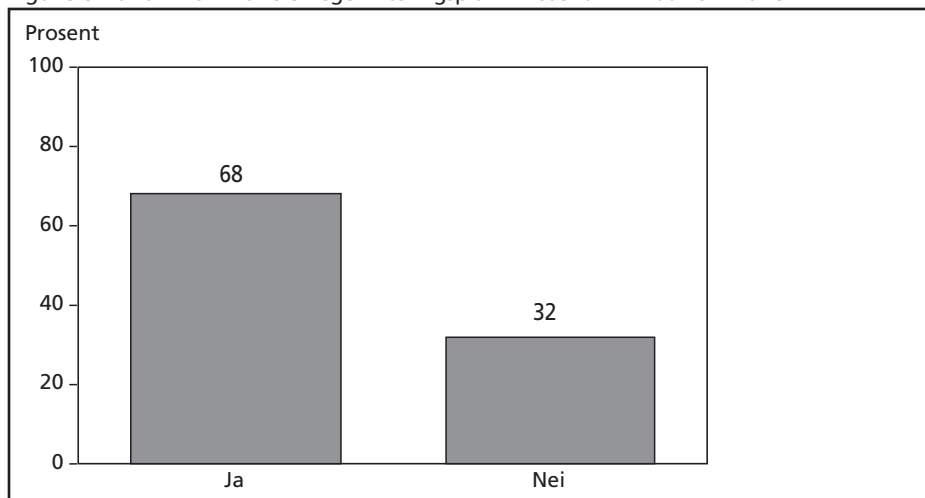
de lokale bedriftslederne på flere «dagligdagse» arenaer så vel som på kontoret eller i organiserte næringsmøter. En annen tolkning er at sentrale kommuner gjør mindre, men lykkes mer enn de usentrale, men dette har vi ikke datatilfang for å undersøke empirisk.

Kommunenes næringsplanlegging

Omfang på kommunale næringsplaner

Av alle de 266 kommunene i vårt utvalg svarer 68 prosent at kommunen har en egen næringsplan (se figur 3.5). Som skissert innledningsvis i dette kapitlet kan dette være detaljerte dokumenter med deskriptive analyser om kommunens næringsstruktur, sysselsetting, kompetanse i befolkningen, styrker og svakheter etc. og strategier med konkrete tiltak. Det kan også være enklere planer som bærer preg av mindre skriftlig planarbeid.

Figur 3.5 Har din kommune en egen næringsplan? Prosent. N = 266 kommuner.



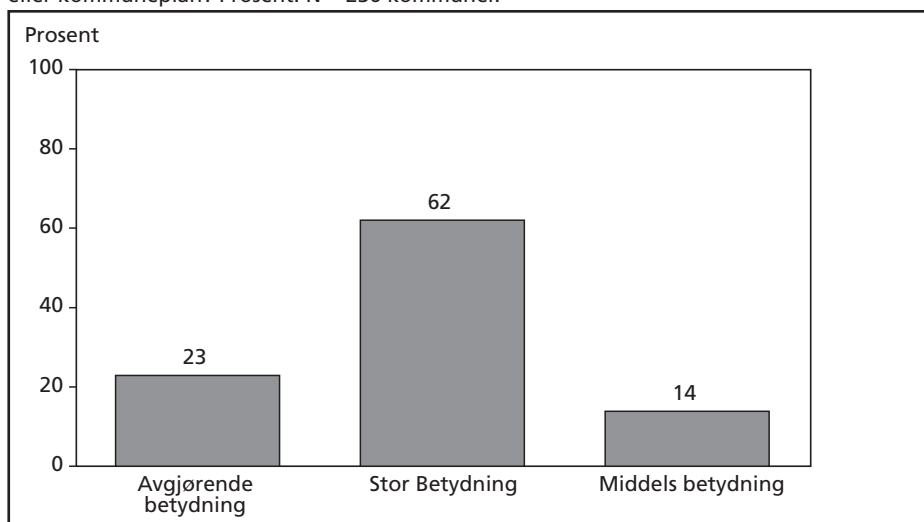
Av de kommunene som ikke har en egen næringsplan som en del av andre planer, svarer 28 kommuner at de heller ikke har noen næringsplan. Med andre ord er det 10,5 prosent av alle kommunene i utvalget som ikke har noen form for strategisk næringsplanlegging. De som har næringsplaner som del av andre planer, har dette i form av kommuneplaner, interkommunale planer eller annet planarbeid som kommunen er involvert i. Med hensyn til kommunenes befolkningsantall finner vi ikke noen nevneverdige forskjeller på hvordan de svarer, dette fordeles jevnt. Vi finner

imidlertid at kommuner på sentralitetsnivå 1 i større grad svarer ja enn kommuner på sentralitetsnivå 3 (tabell 18, appendiks).

Samarbeid om næringsplaner

Datamaterialet viser at nesten 90 prosent av kommunene i vårt utvalg har invitert det lokale næringslivet til å komme med innspill til næringsplan eller kommuneplan i løpet av de siste fem årene. Av de kommunene som har invitert næringslivet til dette svarer 23 prosent at disse innspillene har vært *avgjørende* for utarbeiding av en god plan, mens 63 prosent svarer at de har vært av *stor* betydning (se figur 3.6). Ingen av kommunene svarte at disse innspillene var av liten eller ingen betydning.

Figur 3.6 Hvor stor betydning har innspillene fra næringslivet for utarbeiding av en god nærings- eller kommuneplan? Prosent. N = 236 kommuner.



Betydningen av næringslivets innspill til næringsplaner og kommuneplaner synes med andre ord å være stor for å lage gode planer. Det er grunn til å anta at innspillene gjør planene mer relevante for næringsutviklingen, og at de gir grunnlag for utforming av realistiske planer med forankring i det lokale næringslivet.

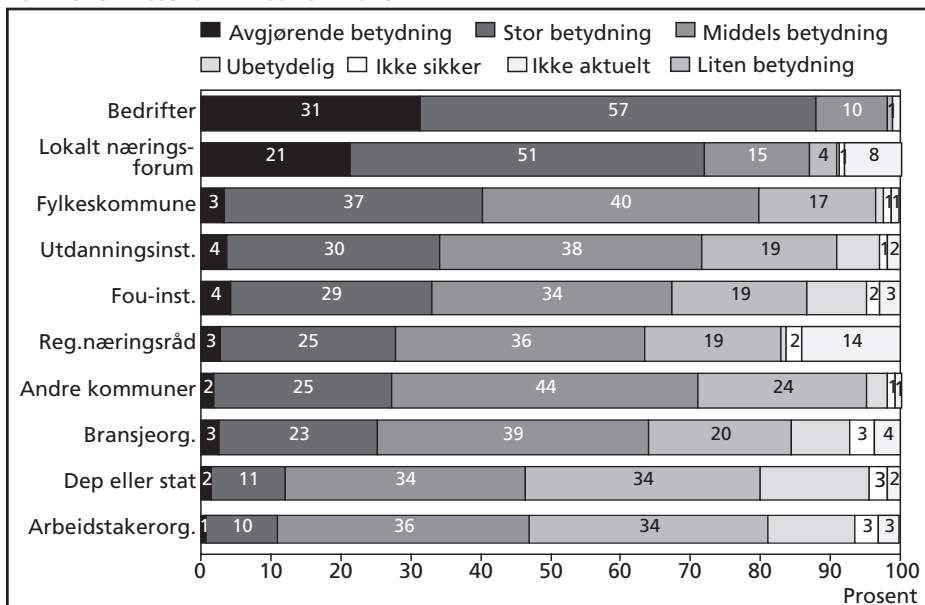
De viktigste spillerne i planprosessen

Vi kan regne med at de aller fleste kommuner samarbeider med flere aktører og får innspill til næringsplanene gjennom hele eller deler av planprosessen. Næringslivet er allerede nevnt ovenfor, men i tillegg har vi valgt ut noen aktører som vi hypotetisk sett antar kan være viktige spillere i utformingen av den kommunale næringsplanen.

Figur 3.7 viser viktige aspekter ved det kommunale nærings samarbeidet, nemlig at kommunene er helt avhengige av koordinering, samarbeid og dialog med andre næringsaktører og institusjoner for å kunne utvikle næringsplaner. For eksempel er bedrifter (generelt) og lokalt næringsforum viktigere for å utarbeide en næringsplan enn de andre aktørene/institusjonene på vår liste. Dette er ikke overraskende, det sammenfaller både med informasjon vi fikk gjennom intervjuene i casekommunene og hva vi rent logisk kan regne med er av viktighet for næringsplanlegging. Som vi har sett er også innspillene som bedriftene gir til kommunen av høy viktighet for utarbeiding av næringsplanene, og det er sannsynlig at tett samarbeid med næringslivet fremmer utviklingen av det lokale næringslivet. Videre ser vi at fylkeskommunen er en viktig aktør, tett fulgt av utdanningsinstitusjoner og FoU-institusjoner. Her må det likevel påpekes at mange har svart at disse aktørene er ubetydelige. Interessant er også de regionale næringsrådenes rolle, her har mange svart «ikke aktuelt», noe som indikerer at noen kommuner av ulike grunner overhodet ikke deltar i disse rådsorganene. Når det gjelder samarbeid mellom kommuner gir dette relativt lav skåre sammenliknet med for eksempel fylkeskommunen. Dette kan ha sammenheng med at det i mange tilfeller er et sterkt konkurranseforhold mellom kommunene, noe som gjør at samarbeidet med fylkeskommunen blir viktigere.

De minst viktige spillerne på vår liste er arbeidstakerorganisasjonen (lokalt) og departementer/stat. 34 prosent svarer at arbeidstakerorganisasjonene er ubetydelige for utarbeidelse av næringsplan. Intervjuene viser en gjennomgående oppfatning om

Figur 3.7 Hvor viktig eller uviktig er følgende aktører for å utarbeide en næringsplan for din kommune? Prosent. N = 266 kommuner.



at de lokale arbeidstakernes næringsinnflytelse og påvirkningskraft gjennom hovedtilslutning er liten eller ikke-eksisterende. På én side er ikke dette særlig oppsiktsvekkende. Vi kan tolke funnet dithen at hver enkelt arbeidstakerorganisasjon er opptatt av andre ting enn næringsutvikling, de fokuserer heller sitt arbeid nærmere arbeidstakernes umiddelbare interesser, som for eksempel lønnsbetingelser, arbeidstidsordninger og HMS. Et annet poeng er at det politiske næringsarbeidet som gjøres fra arbeidstakersiden først og fremst er representert ved LO sentralt eller regionalt, men i svært liten grad i kommunen/lokalt. På en annen side er det overraskende om disse organisasjonene ikke skulle være opptatt av grunnlaget for kommunens eksistens, som på sikt avhenger av å holde på eksisterende næringsliv eller utvikling av nye næringer, som igjen sikrer et visst nivå av sysselsetting. Når det gjelder rollen til stat og departementer – som legger formidable føringer på lokalt næringsutviklingsarbeid, er det overraskende at de skårer såpass lavt.

Planlegging gjennom forankringsprosesser

I startfasen av utarbeidingen av den strategiske næringsplanen til Drammen kommune bisto et konsultentselskap i kommunen med fasilitering av en workshop med næringslivsaktører. Dette dannet grunnlag for en SWOT-analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), som beskriver styrkene, svakhetene, mulighetene og truslene som Drammen står overfor med hensyn til næringsutvikling. Drammen har et kontaktutvalg for næringsutvikling hvor denne analysen ble diskutert. Med utgangspunkt i dette utvalget ble det arrangert et åpent frokostmøte med 90 representanter fra næringsliv og organisasjoner samt enkeltpersoner. Kommunen utviklet også et utkast til næringsplan som ble sendt på høring til kontaktutvalget og deretter distribuert til regionale aktører, nabokommuner og aktører innenfor utdanning/FoU i forkant av et høringsmøte. I tillegg har det vært arrangert egne bydelskonferanser om næringsplanen. Utviklingen av næringsplanen i Drammen bærer således preg av at det er mange som deltar i utforming av den og som kan ha innspill til momenter i planen. Som en sentral informant sa:

Vårt samarbeid med næringslivet er godt, for eksempel samarbeider kommunen godt med Drammen næringsforening, NHO Buskerud, Byen vår Drammen AS, og LO. Vi har blant annet felles frokostmøter. (Informant, Drammen kommune)

Liknende planleggingsprosesser har også blitt gjennomført i de andre casekommunene. For eksempel gjorde et konsultentselskap en analyse av Flesberg og utarbeidet ulike framtidsscenarioer for kommunen. Teaterlaget i Flesberg laget en revy om disse framtidsscenarioene, som igjen la grunnlag for et folkemøte om næringsutvikling. Også i Narvik, Ballangen og Evenes ble det holdt lokale møter om næringsplan/nærings-

utvikling. Ifølge alle informantene vi snakket med er slike møter viktige for å skape felles forståelse og grobunn for langsiktig og gjennomførbar næringspolitikk:

Kommuneplanen har en samfunnsplan [samfunnsdel] og en arealplan [arealdel]. Først utarbeidet vi forslag til hva som bør inn i samfunnsplanen. Deretter satte vi fokus på hva som skulle stå i arealplanen. Dernest hadde vi 7 folkemøter om denne planen... Det er kanskje ikke total enighet om planen, men den har bred forankring og skaper forutsigbarhet for næringslivet her. (Ordfører)

Blir arbeidstakerorganisasjoner holdt utenfor beslutningsprosessene?

Det var ikke alle informantene som var enige i at disse planleggingsprosessene var så åpne som mange uttrykte. Dette gjaldt i all hovedsak representanter for arbeidstakerorganisasjonene i casekommunene. De etterlyste muligheter til å påvirke næringsplanene, og også byutviklingen (som i mange kommuner anses som viktig for næringsutviklingen):

Jeg savner å få mer oversikt over den næringspolitiske planen... jeg vet ikke hvem som blir invitert til å spille inn ideer til denne planen, men hovedtillitsvalgt er en ressurs og burde brukes til dette. (Hovedtillitsvalgt)

Folkemøter om næringsutvikling her i kommunen? Nei, vet ikke, vi blir i alle fall ikke invitert på slike møter. Det er rundt ordføreren og rådmannen at ting skjer. (Hovedtillitsvalgt)

Eiendomsutvikling skjer i samarbeid mellom politikerne og eiendomsutviklerne, ikke noen andre, vi vet i alle fall ikke noe om disse prosessene, vi er heller ikke invitert inn. (Lokal leder av en arbeidstakerorganisasjon)

Våre intervjuer viser imidlertid at det er liten grunn til å anta at arbeidstakerorganisasjonene bevisst blir holdt utenfor slike planleggingsprosesser. I kommunene var det som sagt åpne folkemøter og faglige møter hvor de som ville kunne delta. Svaret på hvorfor arbeidstakerorganisasjonene ikke deltar så ofte i utviklingen av næringsplaner, kan like gjerne ligge i manglende interesse for og engasjement i nærings saker, som flere hovedtillitsvalgte og tillitsvalgte også uttrykte:

Vi har manglet en kultur for næringslivet, vi har ikke noe engasjement. Vi er ikke gode nok til å spille på lag med næringslivet. (Lokal leder for en arbeidstakerorganisasjon)

Vi har ikke næringsutvikling på agendaen. (Tillitsvalgt)

Vårt LO er ikke så aktive på næringsutvikling. (Lokal leder i en arbeidstakerorganisasjon)

Dette poenget avspeiles også i spørreundersøkelsen, som indikerer at arbeidstakerorganisasjonene er minst viktige for kommunens planarbeid med næringsutvikling.

Næringsutvikling og politiske prioriteringer

Samarbeid mellom de ulike næringsaktørene og institusjonene er beskrevet som en forutsetning for en vellykket implementering av den strategiske næringsplanen for Ofoten (Ofoten regionsråd, 2011). Det forventes at samarbeidspartnerne i regionen, som for eksempel Nordland fylkeskommune, kommunene og regionrådet, næringslivet og næringsforeningene samt andre sentrale aktører som forskningsparken og høyskolen, slutter seg til næringsplanen. Men selve implementeringen vil til syvende og sist være avhengig av politikerne i hver kommune. De fleste kommuneplanene er ambisiøse, spørsmålet blir derfor om det er en rett vei fra visjoner og strategier til faktisk implementering. Når politikken skal iverksettes, kan politikerne prioritere noen få aspekter ved næringsplanene, og vi ser dermed betydningen av selve kjernen i nesten all politisk virksomhet, nemlig at alt handler om interesser og kamp om begrensede ressurser.

Næringslivet savner en aktiv kommune. Men jeg må jo ta kommunene litt i forsvar her, det er ikke enkelt når valget står mellom å kutte ned på helse og skole eller næring, da taper alltid næring. Hvis man legger ned en skole blir det folkemøte. (Nordland fylkeskommune)

Politikerne er opptatt av det ideelle samfunn, men de glemmer markedskreftene. De kan ikke bare vedta... Akkurat nå er det ganske stor tverrpolitisk enighet, men når politikerne begynner å jobbe med de konkrete tingene i næringsplanen, går de bare etter sine interesser. (Representant for næringsliv, Buskerud)

Politikerne tar det som passer for seg selv i planen. (Informant, Flesberg)

4 Lykkes kommuner med næringsarbeid?

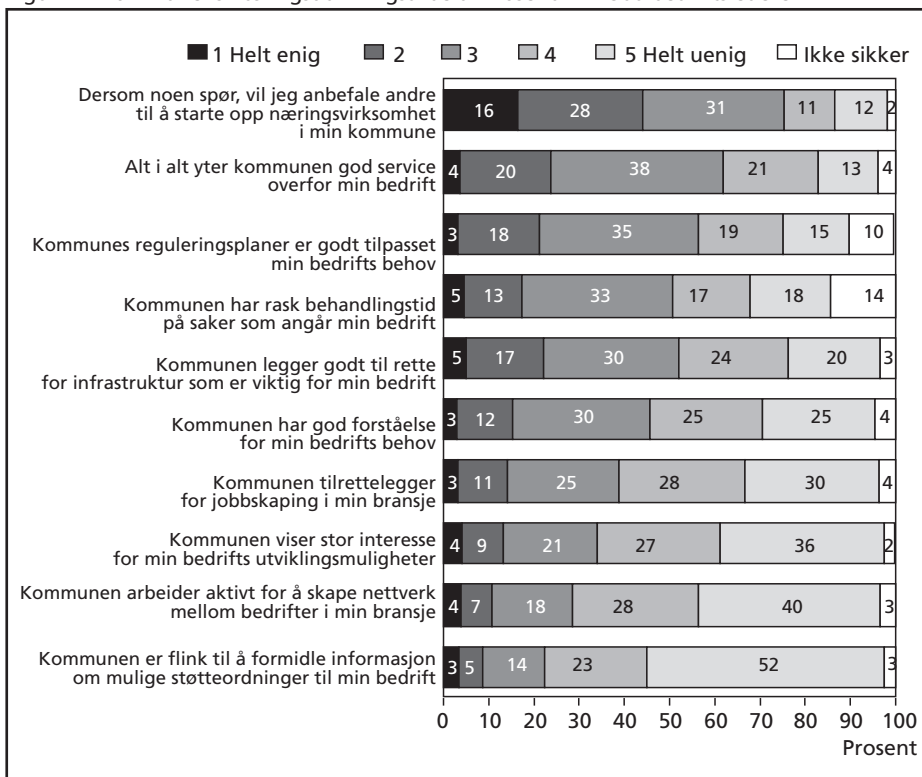
Vi så i forrige kapittel at næringslivet anser kommunen som viktig for den lokale næringsutviklingen. Om kommunen lykkes som næringsutvikler kan være et spørsmål om hva kommunens næringsliv faktisk oppnår i form av sysselsettingsvekst, bedriftsetableringer, lønnsomhet, innovasjon etc. grunnet sitt næringsarbeid. Næringslivsindikatorer måles hvert år blant annet av Statistisk sentralbyrå og Næringslivets Hovedorganisasjon (se kapittel 2), men datamaterialet i seg selv sier ikke noe om hvilken rolle kommunen spiller for næringsutviklingen. Vi har undersøkt dette spørsmålet ved å spørre både kommunene og næringslivet om kommunens evne til å utføre sentrale oppgaver knyttet til tilrettelegging for og utvikling av næringslivet. Funnene blir subjektive, men ikke mindre sanne, da de kan si mye om hvilke forventninger både kommunen selv og næringslivet har til næringsutviklingsrollen. For å kunne si noe om kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling, undersøker vi i dette kapitlet hvilke erfaringer bedriftslederne i næringslivet har med konkrete aspekter ved den kommunale næringsutviklerrollen. Samtidig ser vi på kommunenes syn på eget næringsarbeid.

Næringslivets syn på kommunens næringsarbeid

Figur 4.1 viser hva bedriftslederne har svart på påstander om aspekter ved sin kommunes næringsarbeid som kan ha stor betydning for deres bedrift. Vi har spurt om saksbehandlingstid, infrastruktur, reguleringsplaner, nettverksbygging, kompetanse på næringslivet, informasjon om støtteordninger, aktiv jobbskaping og generell service etc. Vi har benyttet en skala fra 1 til 5, der 1 betyr helt uenig og 5 helt enig.

Av alle variablene vi har listet opp er den mest positive responsen fra bedriftslederne på hvorvidt de vil anbefale andre å starte opp næringsvirksomhet i sin kommune, her er nesten halvparten positive. Grunnen til at nettopp denne påstanden har høyest skåre, kan på den ene siden være at mange av bedriftslederne anser entreprenørmulighetene som gode i kommunen, eller på den andre siden at de *ønsker* at flere bedrifter skal starte opp i kommunen. Går vi videre ned på listen av variabler, heller vår tolkning mot det siste alternativet. Vi finner at bedriftene i svært liten grad er enige i at kommunen utfører næringsarbeidet på en god måte. Nest høyest opp på listen ser vi at kun tre av ti bedriftsledere er enige i at kommunen yter en god service overfor deres bedrift.

Figur 4.1 Kommunens næringsutviklingsarbeid. Prosent. N = 900 bedriftsledere.



Videre ser vi at 35 prosent uenige i at kommunen har rask saksbehandlingstid på saker som angår bedriften. Rask saksbehandlingstid var også ifølge våre informanter i næringsliv og kommune kritisk for at bedrifter skal kunne igangsette nye prosjekter og ved oppstart av nye bedrifter. Eksempelvis kan dette være utbygginger av store industriområder eller hyttefelt for turisme. Hvis bedriftene opplever at saksgangen tar for lang tid, ser de på kommunen som en flaskehals for næringsutviklingen:

Det går for mange runder i kommunene, det er for tungt for bedriftene å drive opp mot kommune. Det tar for lang tid å få gjennom ting, som for eksempel arealplan, tomter, boligutbygging, barnehager og så videre. Det går for lang tid. (Informant, fylkeskommune)

Nesten halyparten av bedriftslederne er uenig i at kommunen legger til rette for bedriftene i form av *infrastruktur*. Med infrastruktur har vi siktet til alt fra parkering, lokalt veinett, tomter og arealer, til offentlig transport o.l. Videre sier datamaterialet at kommunenes *reguleringsplaner* ikke er tilpasset bedriftenes behov. Reguleringsplaner er en oversikt over et område i kommunen som viser den framtidige grunnutnyttelsen

for området. Slike reguleringsplaner er derfor potensielt viktige for bedriftsledere som har planer om utvikling av nye områder:

Vi har for lite arealer ledig, og våre arealplaner er ikke oppdaterte, de er fra helt tilbake til 1996. Vi trenger å oppdatere disse, men har ikke hatt kapasitet til å gjøre det... Dette er et problem, for næringslivet har ikke tid til å vente. (Ordfører)

Faktorer som typisk går på kommunal entreprenørvirksomhet har lavest skåre. Ifølge bedriftslederne er kommunene i liten grad med på å skape økt sysselsetting. Hvordan kommunen legger til rette for dette, er relatert til hvordan de på ulike måter aktivt arbeider for at gründere/entreprenører kan starte opp virksomheter som igjen kan gi grunnlag for økt sysselsetting. Dette kan være konkrete tiltak som for eksempel økonomisk eller faglig støtte til nyetableringer. Man kan også si at dette vil være en litt løs funksjon av alle de andre variablene som vi undersøker. Som vi har sett i kapittel 6 er økt sysselsetting et viktig mål for kommunens næringsplaner i våre casekommuner. Videre er kommunene svært lite involvert i å skape *nettverk mellom bedrifter*. Vår undersøkelse tyder på at det ikke er kommunene som tar seg av dette i Norge. Det kan således være andre aktører som gjør dette, ikke minst bedriftene selv. Halvparten av bedriftslederne er uenige i at kommunen har *god forståelse* for deres bedrifts behov, og 63 prosent er uenige i at kommunen har interesse for bedriftens utviklingsmuligheter. Variablene forståelse og utviklingsmuligheter for bedriften kan sies å måle holdningene kommunene har til næringslivet, og som synes å være laber, ifølge bedriftslederne. Dette ble også uttrykt i et av intervjuene med en representant for næringslivet:

Mange bedrifter synes at kommunen er en motstander, og ikke en lagspiller.

Store bedrifter mest positive

Bedriftsstørrelse påvirker i noen grad hvilket syn bedriftsledere har på sin kommunes praktiske næringsarbeid. Vi får for eksempel signifikante utslag på forskjeller mellom bedrifter med 1–4 ansatte og bedrifter med 50 eller flere på både kommunens forståelse for bedriftens behov og interessen kommunen viser for bedriftens utviklingsmuligheter. De store bedriftene svarer i mindre grad negativt (uenig) på påstandene (tabell 19 og 20, appendiks). Det samme gjelder for variabler som tilrettelegging for jobbskaping og kommunens arbeid med nettverksutvikling. Generelt synes det som om kommunene har bedre service overfor større bedrifter enn overfor de mindre (tabell 21, appendiks). Dette kan tyde på at større bedrifter får bedre tilrettelegging og oppfølging fra kommunen enn små bedrifter. Som vi husker fra kapittel 4 er det de store bedriftene som i størst grad involveres i næringspolitiske beslutningsprosesser/næringsplaner.

Liten forskjell mellom næringene

Mellom *næringene* ser vi heller ikke klare mønstre av signifikante likheter eller ulikheter. Selv om tallene ikke er helt entydige, indikeres det at det kan vær noen forskjeller, for eksempel er bygg og anlegg i størst grad uenig i at kommunen legger til rette for infrastruktur som er viktig for bransjen (tabell 22, appendiks). Videre er samme næring mer uenig enn industrien i at kommunen viser interesse for bedriftenes utviklingsmuligheter (tabell 23, appendiks). Dynamikken i bygge- og eiendomsnæringen påvirkes av helt spesifikke institusjonelle trekk som legger sterke føringer på hvor mye som bygges, hvordan og av hvem. Bygg- og eiendomsnæringen er en regulert bransje, men mangler en klar næringspolitikk og FoU-politikk på samme måte som vi ser for andre næringer (for eksempel olje og industri).

Sentralitet og næringsstruktur

Tallene indikerer at i mindre kommuner er bedriftslederne mer negative til kommunen viser interesse for bedriftens utviklingsmuligheter (tabell 24, appendiks). Dessuten er bedriftsledere i tjenesteytende kommuner mindre negative til kommunens arbeid enn andre typer næringskommuner på dette området (se tabell 25, appendiks).

Kommunen – en reaktiv næringsaktør?

Funnene fra bedriftslederundersøkelsen gir grunn til å stille spørsmål om hvorvidt kommunene faktisk ivaretar rollen som næringsutviklere i den forstand at de tilrettelegger for eksisterende næringsliv eller gjør en jobb for å tiltrekke seg nytt næringsliv. Tallene fra bedriftsundersøkelsen indikerer nettopp at kommunen ikke arbeider aktivt med oppgaver som faller inn under den typiske næringsutviklerrollen og som vi ser at casekommunene anser som viktige for næringsutviklingen i sine næringsplaner (se kapittel 4). Vi ser at noen aspekter ved næringsrollen står svakere enn andre, spesielt er kommunen lite involvert i arbeid med å informere bedriftene om ulike støtteordninger og skape nettverk mellom bedrifter. I tillegg viser kommunene liten interesse for bedriftenes utviklingsmuligheter. Kommunene kan dermed beskrives som reaktive, det vil si at de henger etter i en rekke oppgaver som er viktige for næringslivet. Det er imidlertid mange forhold ved denne bedriftslederundersøkelsen som kan gi et misvisende bilde av kommunenes evne til å arbeide med næringsutvikling. For det første er det et spørsmål om hva bedriftslederne faktisk kan forvente av kommunene, gitt kommunenes (begrensede) ressurser. Dette kommer vi tilbake til i de neste seksjonene. For det andre kan det argumenteres for at noen av variablene (som nettverksutvikling og jobbskaping) ikke er arbeid som kommunene skal være involvert i, men at andre aktører (offentlige eller private, lokale eller regionale) skal ta seg av dette.

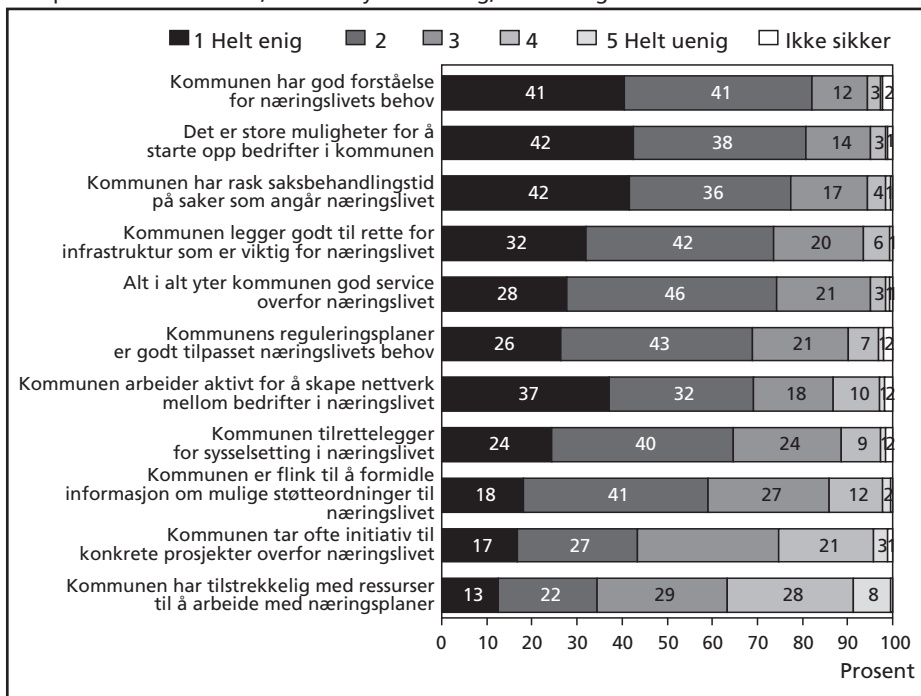
Kommunenes syn på eget næringsarbeid

Vi har spurt rådmenn/næringsansvarlige om de samme temaene som bedriftslederne, det vil si at vi lagde samme type påstander som for bedriftslederne, men vinklet fra kommunen side.

Næringsarbeid skårer høyt

Ifølge rådmenn og næringsansvarlige er kommunene aktive næringsutviklere, og de ivaretar rollen som næringsutvikler. Figuren viser at rådmenn og næringsansvarlige i stor grad er enige i påstandene som er stilt, det vil si at de stiller seg positive til at kommunen gjør en god jobb innenfor viktige arbeidsområder der næringslivet er brukeren.

Figur 4.2 Her er noen påstander om din kommune. Vi vil vite hvor enig eller uenig du er i disse. Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr helt uenig, 5 helt enig. Prosent. N = 266 kommuner.



I likhet med bedriftslederundersøkelsen skårer variabelen om muligheter til å starte opp bedrifter i kommunen høyt. Her sier åtte av ti rådmenn/næringsansvarlige seg enige i at det er store muligheter til å starte opp bedrifter i kommune. Dette indikerer at næringsmiljøet og rammebetingelsene for entreprenørvirksomhet ifølge respondentene er svært gode. Videre ser vi at saksbehandlingstiden for næringslivet er rask, at kommunen i stor

grad forstår næringslivets behov, at kommunen arbeider aktiv med nettverksutvikling, jobbskaping etc. Det skåres noe lavere på kommunen som formidler av informasjon om mulige støtteordninger til næringslivet, og på kommunen som initiativtaker til konkrete prosjekter overfor næringslivet. Det siste illustrerer et interessant trekk ved næringsutviklerrollen; når det kommer til konkrete jobbskappingsprosjekter, skåres det lavere enn når vi spør om typisk tilretteleggingsarbeid. Men andelen som svarer positivt på disse påstandene er fortsatt høy, og forsvinnende få respondenter sa seg helt uenige i påstandene som ble stilt, og vi kan tolke disse tallene dithen at kommunene anser arbeidet de utfører for å tilrettelegge for eksisterende næringsliv og bygge opp under nytt næringsliv (og dermed gi grunnlag for sysselsettingsvekst) som godt.

Vi har tatt med en ekstra variabel som er ment å dekke spørsmålet om kommunens ressurser med hensyn til næringsplanlegging. På denne variabelen skåres det lavest, her er kun 35 prosent enig (kommunens ressursbruk beskrives nærmere i kapittel 7).

Næringsliv og kommuner – ulik virkelighetsoppfatning

En forklaring på at virkelighetsoppfatningen til næringslivet er såpass forskjellig fra kommuneadministrasjonen sin oppfatning, kan være at næringslivet har urealistiske forventninger til hva kommunen kan og bør bidra med. Dette kan for det første henge sammen med urealistiske ønsker (i en ideell verden) hos næringslivet, som kommunen aldri vil klare å oppfylle. Dette leder oss til det andre poenget, nemlig at næringslivet ikke ser de andre utfordringene i kommunene (f.eks. innen helse og skole) og at kommunene har begrensede ressurser til å arbeide opp mot næringslivet. Ordførere og rådmenn og representanter fra fylke uttrykte dette slik:

Næringslivet savner en aktiv kommune. Men jeg må jo ta kommunene litt i forsvar her, det er ikke enkelt når valget står mellom å kutte ned på helse og skole eller næring, da taper alltid næring. Hvis man legger ned en skole blir det folkemøte. (Informant, fylkeskommune).

Næringslivet har ingen innsikt i våre utfordringer vis a vis staten og andre aktører. (Ordfører)

Papirmengden styrer ikke vi, det gjør staten. (Rådmann)

For det tredje kan den lave skåren hos bedriftslederne skjule et annet viktig poeng, at mange bedrifter ikke har kompetanse nok til å utnytte de mulighetene som kommunen faktisk gir dem:

Hadde bedriftene i vår kommune hatt kompetanse på kommunesaker og regelverk, ville saksbehandlingstiden gått ned med 40 prosent. Det er altfor mange ganger

sakene går frem og tilbake fordi bedriftene ikke fyller ut skjemaene riktig, da tar det for lang tid. (Næringskonsulent)

Informanten presiserte at kommunen arrangerte møter med næringslivet to ganger i året for å informere om kommunens regler, planarbeid etc. for å bistå næringslivet og for å få ned saksbehandlingstiden.

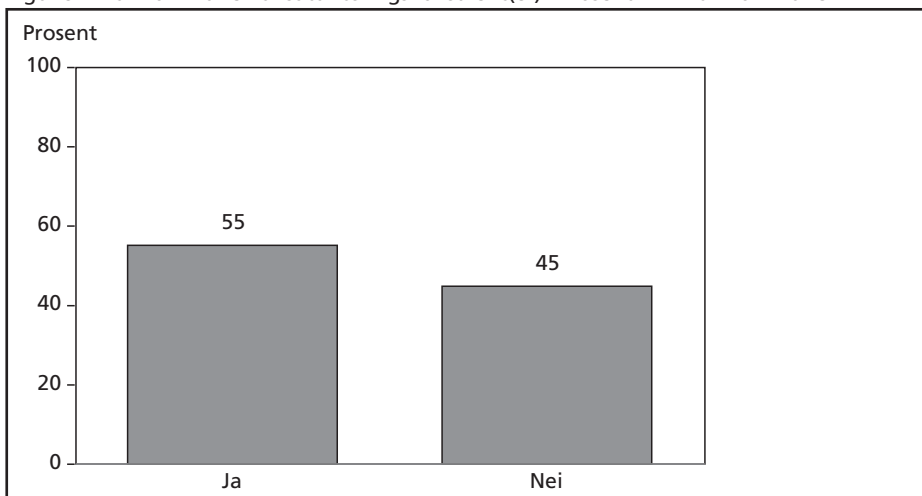
5 Bruk av ressurser til næringsutvikling

Kommunene i vårt utvalg har helt klart andre oppfatninger om nivået på egne arbeidsoppgaver enn hva bedriftene har om de samme oppgavene. Intervjuene i casekommunene tyder likevel på at kampen om midler innenfor de kommunale budsjettene er sterk, og at næringsutvikling blir nedprioritert. Dette kapitlet beskriver hvordan kommunene organiserer ressursene til næringsutvikling. Selve ressursbruken i kroner og antall stillinger har vi ikke kartlagt kvantitativt i denne rapporten, men vi har tall på hvorvidt kommunene har næringskonsulenter, og om kommunen selv utfører næringsutviklingsarbeidet eller om dette er satt ut til et næringsutviklingsselskap. I kapitlet spør vi kommunene om hva de anser som de viktigste ressursproblemer for kommunens næringsarbeid, og hvilke organisatoriske trekk de mener fremmer kommunens evne som næringsutvikler.

Bruk av næringskonsulenter

Godt over halvparten av kommunene i vårt utvalg har ansatt næringskonsulenter (figur 5.1). Av oppgaver som ligger i denne stillingen kan typisk være utarbeiding og oppfølging av næringsplan og saksbehandling av nærings saker. Stillingen innebærer også informasjonsarbeid og oppsøkende arbeid overfor næringslivet, blant annet organisering av seminarer og møter om næringsplaner og næringsprosjekter. Annet arbeid kan være utarbeiding av informasjon for kommunens nettsider. I vårt utvalg har nesten 55 prosent av kommunene informasjon om egne servicetilbud til næringslivet på sine nettsider.

Figur 5.1 Har kommunen ansatt næringskonsulent(er)? Prosent. N = 262 kommuner.



Informantene i casekommunene var ikke entydige i sine betraktninger om hvorvidt næringskonsulenter faktisk fremmer lokal næringsutvikling. Dette kan henge sammen med kommuneøkonomi og kommunistørrelse. Alt avhenger av hva man får ut av en slik stilling og hvordan administrasjonen er organisert:

Ikke sikkert at en næringskonsulent ville spilt noen rolle for oss. (Ordfører)

Ikke nødvendigvis bra [å ansette en næringskonsulent], det er veldig personavhengig. En slik stilling bør i tilfelle være på åremål, og personen i stillingene må være en turbo... jeg kunne heller tenkt meg en kombinasjon av en jordbrukssjef, skogbrukssjef, og næringsjef. (Ordfører)

Hvorvidt en kommune har kapasitet til å arbeide med næringsutvikling avhenger sannsynligvis derfor ikke av antall næringskonsulenter. Snarere er dette i større grad avhengig av hvordan næringsarbeidet utføres enn av hvem. Sett fra kommunens ståsted vil det ikke være lønnsomt å ha næringskonsulent med mindre denne genererer næringsvirksomhet som overstiger kostnadene nettopp ved å ansette vedkommende. En næringskonsulent må være oppsøkende og kreativ i sitt samarbeid med næringslivet.

I en ideell verden ville vi hatt en i kommuneadministrasjonen som var mer proaktiv og «jaktet» på potensielle oppstartere, en slags næringskonsulent på bakkenivå. (Rådmann)

Samtidig mente en informant at næringskonsulentstilling er nødvendig, fordi rådmann og ordfører ikke har tid til å sette seg inn i de mulighetene som ligger i bruk av virkemiddelapparatet:

Vi har ikke kompetanse på næringsutvikling. Vi er ikke oppdatert på hvilke muligheter vi har overfor virkemiddelapparatet... vi kjenner ikke virkemiddelordningene, det forutsetter at vi har en næringskonsulent. Vi vet egentlig ikke hva vi går glipp av. (Saksbehandler)

Næringsarbeid faller på én person i små kommuner

De minste kommunene vi intervjuet (Evenes, Ballangen og Flesberg) hadde ikke næringskonsulenter eller avdelinger som jobbet spesifikt med nærings saker. I disse kommunene er det derfor rådmenn og ordførere som må påta seg både det strategiske og dessuten mye av det operative arbeidet med næringsutviklingsprosjekter. I tillegg blir de direkte kontaktpersoner for det lokale næringslivet.

I dag foregår mye av næringslivets henvendelser ved direkte kontakt til ordfører og rådmann. (Rådmann)

Ingen her i administrasjonen jobber direkte med næringsutvikling, så dette feltet faller helt på ordføreren... Ordføreren og rådmannen er døråpnerne til næringslivet. (Rådmann)

De små kommunenes evne til å arbeide med næringsutvikling blir dermed svært avhengig av noen få personer, og dette kan virke negativt hvis ikke disse personene har nok tid eller kompetanse til å ta seg av disse sakene. Mange av våre informanter opplevde likevel ikke dette som et problem, snarere tvert imot: Næringslivet får kortere vei inn til kommuneadministrasjonen og man får direkte kontakt med viktige beslutningstakere i politikken raskt. Dessuten gjør denne kontakten det mulig å skape et sterkt engasjement for enkelte næringsprosjekter:

Noen ganger er det en fordel å være liten kommune, det er en kort vei å gå for bedriftene opp til ordfører eller rådmann. Alle kan ta kontakt med oss. (Ordfører)

Jeg opplever at kompetansen på næringsutvikling er veldig forskjellig, store kommuner har høyere kompetanse enn små kommuner, men viljen til næringsutvikling kan like gjerne være sterkere i små kommuner. De har jo en enklere struktur. (Informant, regionråd)

Kommunens arbeid som førstelinje for næringsutvikling er tilsynelatende like oppnåelig i små som i store kommuner. Tallene fra spørreundersøkelsen viser dessuten at i små kommuner er det et tettere samarbeid mellom næringslivet og kommunen enn det er i større kommuner.

Kapasitetsproblem

Informantene i de fleste casekommunene påpekte at de har for lite kapasitet til saksbehandling som er viktig for næringslivet, og dette er noe som identifiseres som flaskehals for næringsutvikling:

Vi har for lite kapasitet til å løse våre arbeidsoppgaver, dette går særlig utover behandling av byggesaker. Dessuten er vi i konstant omstilling slik at vi ikke får tid til å gjøre driftsoppgavene. (Tillitsvalgt)

Vi har ikke ressurser til å ha en næringskonsulent eller en næringsavdeling i kommuneadministrasjonen... Vi har egentlig manko på folk: Vi har ingen som jobber spesifikt opp mot næringslivet. (Rådmann)

Når det er manko på ressurser og man i tillegg gjennomfører store omstillingsprosesser, er det vanskelig å utføre kjerneoppgavene. Det har vi sett tilfeller på tidligere, blant annet fant vi i et forskningsprosjekt (Moen 2010) at ansatte i NAV opplevde at omstilling kombinert med for lite kapasitet medførte at vanlige og lovpålagte arbeidsoppgaver ikke ble utført.

Både kommunene og næringslivet mener at den kommunale næringsutviklingsrollen er viktig, og denne rollen vedtas gjennom kommuneplaner eller næringsplaner. Strategisk næringsplanlegging krever plankapasitet og plankompetanse. Vi har sett at omtrent like mange kommuner mener de har tilstrekkelige ressurser til å arbeide med disse planene som antall kommuner som mener de ikke har det. De kommunene som ikke har tilstrekkelig med planressurser kan utgjøre en flaskehals for næringsutvikling. Vedtatte planer gir næringslivet forutsigbarhet, noe som er en nødvendig forutsetning for å investere i større næringsprosjekter.

Kommunene kan fort bruke år på et spørsmål eller en sak, da går bedriftene lei og det skjer ikke noe. (Informant, fylkeskommune)

Vi har behov for plankompetanse, en som kan jobbe med rullering av kommuneplanen og jobbe med områdeplaner... Da har vi kunnet ligge i forkant av utviklingen. (Rådmann)

Interessen for næringslivet er lav

Kommuneadministrasjonens engasjement for bedriftene og de utfordringene det lokale næringslivet står overfor er viktig hvis saker skal tas unna raskt og nye utviklingsprosjekter skal starte opp. Hvis bedriftene i stor grad møter motstand i stedet for interesse når de kommer til kommunen med sine prosjekter, kan det være med på å slå beina

under prosjektet før det kommer i gang. Vi har sett at næringslivet generelt oppfatter kommunene som svært reaktive på dette området (se kapittel 5). Under intervjuene spurte vi informantene hvordan de oppfattet kommuneadministrasjonens holdninger til og interesse for det lokale næringslivet, og hvordan dette påvirket det daglige arbeidet med næringsaker. Informantene avga svært varierende svar, uavhengig av stilling og kommunens størrelse. Der interessen for næringsutvikling var fraværende, ble dette uttrykt som et kjerneproblem for selve næringsutviklingen i kommunen:

Byggesaksavdelinger er ikke så opptatt av næringslivet, vi har et stykke vei å gå med hensyn til kommuneadministrasjonens medarbeidere og saksbehandling. De har ofte en skepsis til næringslivet. (Informant, næringsforening)

Vi har fått kritikk for dårlig kundehåndtering, og at vi ikke er gode nok til å møte næringslivet. (Informant)

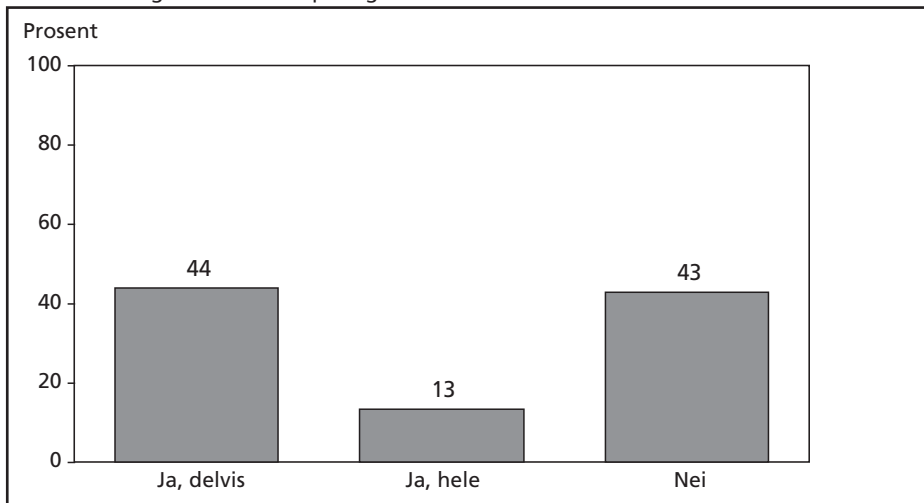
Mange kommuner har for lav kompetanse om næringslivet, så de evner heller ikke å samarbeide med næringslivet. (Informant, fylkeskommune)

Bruk av næringsutviklingselskap

Nesten halvparten av kommunene i vår undersøkelse har satt næringslivsrettet arbeid ut til et næringsutviklingselskap som ivaretar rollen som næringsutvikler (se figur 5.2 på neste side). Slike selskaper er ofte eid av kommunene gjennom større aksjeposter, sammen med bedrifter og andre næringsinteresser. Hovedmålet til disse selskapene er vanligvis å skape sysselsetting gjennom vekst i nytt og eksisterende næringsliv, blant annet med nettverksbygging, kompetansebygging og rådgiving. I de aller fleste tilfeller vil kommunen fortsatt utføre vanlig saksbehandling, som for eksempel om areal og i byggesaker. Det kan være flere grunner til at slike selskaper blir opprettet; for eksempel begrensede ressurser i kommuneadministrasjonen eller at kommunen ikke har tilstrekkelige midler til å bygge opp slik kompetanse og slike avdelinger. En stor del av ressursbruken til kommunal næringsutvikling er (fortsatt) tillagt kommuneadministrasjonen.

Det kan være flere grunner til at kommunene velger å bruke et næringsutviklingselskap. I vårt utvalg av casekommuner var det kun Narvik som hadde et eget næringsutviklingselskap, Futurum. Dette selskapet ble etablert i 1995 på grunn av at Narvik da var en omstillingskommune (fra 1994 til 2000). Futurum skulle bidra til at omstillingsmidlene ga praktiske resultater. Ifølge Futurum har dette arbeidet også gitt resultater, for eksempel for etableringen av REC Scancell i Narvik, og bidratt til god veiledning og positive prosesser i andre etableringer. Dette illustrerer Futurum med at det ble skapt 300–400 nye arbeidsplasser i en periode der 450 statlige arbeidsplasser forsvant eller ble flyttet ut (www.futurum.no). Å sette ut næringsutviklingsarbeid til

Figur 5.2 Har kommunen satt næringslivsrettet arbeid ut til et næringsutviklingsselskap som ivaretar næringsutviklerrollen på vegne av kommunen? Prosent. N = 266 kommuner.



Futurum ble av et flertall av våre informanter i Ofotenregionen oppfattet som en god løsning:

Næringsutviklingsselskapet har bedre «drive» enn hva man ofte finner i arbeidet som kommuner legger ned i næringsutvikling... Det er ikke bare det at det er noen som puster oss i nakken, det er like mye det at et selskap er lettere tilgjengelig og mer synlig enn en typisk kommune med næringsutviklingsarbeid, vi jobber proaktivt. (Informant, Futurum)

Disse næringsutviklingsselskapene har bedre kompetanse på næringsutvikling enn kommunene. (Informant, Nordland fylkeskommune)

Å sette ut næringsutviklingsrollen til et selskap trenger ikke medføre at kapasiteten dermed blir stor nok. I likhet med kommuneadministrasjonen har næringsutviklingsselskapene utfordringer på ressursiden. for eksempel mht penger/midler, kompetanse og rekruttering.

Futurum har fortsatt et perspektiv som fokuserer på Narvik, og mindre på de omkringliggende kommunene. Dette gjenspeiles i det faktum at selskapet har blitt brukt kun av de andre kommunene ved sporadiske forsøk.

6 Kommunenes nærings samarbeid

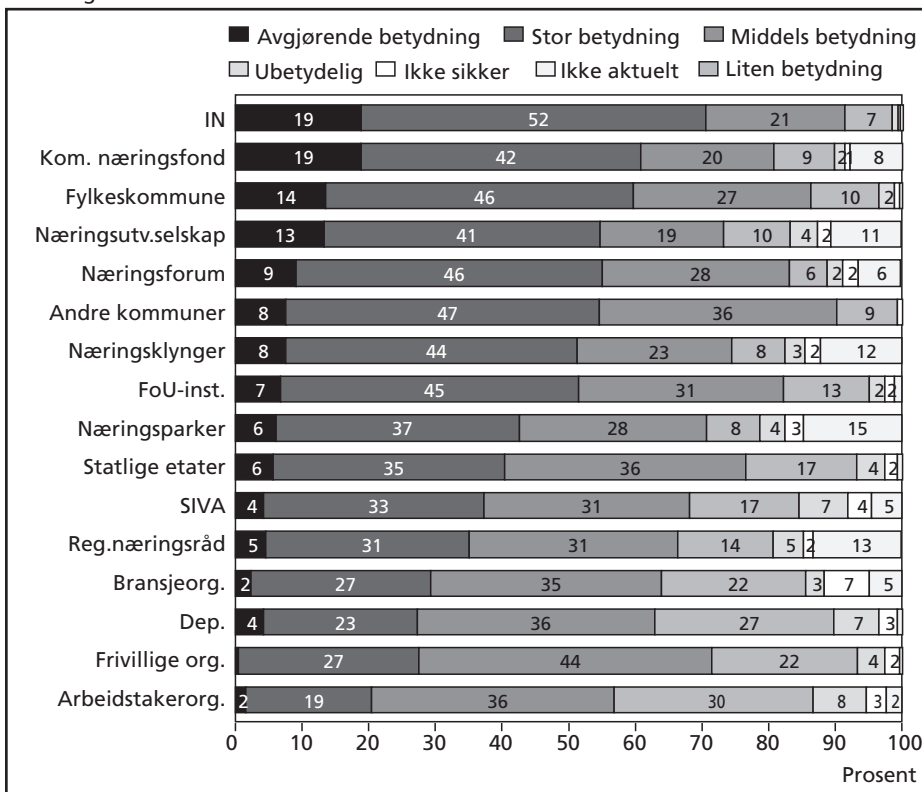
Hovedformålet med dette kapitlet er å kartlegge aktører og institusjoner kommunene anser som viktige for lokal næringsutvikling. Videre trekker vi frem noen forhold ved hvordan disse samarbeider eller ikke samarbeider for oppnåelse av felles eller egne mål.

Viktigste samarbeidspartnere for næringsutvikling

Kommunene har et utall av institusjoner og aktører de forholder seg til når de skal ivareta næringsutviklerrollen. Noen av disse kan være viktigere enn andre, som igjen kan avhenge av hvilken type kommune det gjelder. Figur 6.1 indikerer at Innovasjon Norge er (på respondentenes tilsendte liste) den aktøren/institusjonen respondentene i størst grad er avhengig av å ha et godt samarbeid med for å skape en positiv næringsutvikling i kommunen. Nærings- og handelsdepartementet eier 51 prosent av IN, mens fylkeskommunene eier 49 prosent, og IN er slik sett et statlig organ.¹² Organisasjonen arbeider i dag for nyskaping i næringslivet, utvikling i distriktene og av konkurransedyktige bedrifter, og de fordelte til sammen 9,8 mrd. kroner i 2009 (www.innovasjon norge.no). Mye av pengene (1,23 mrd. kr) kom blant annet fra Kommunal- og regionaldepartementet. Innovasjon Norge etterfølges som viktig aktør av kommunale næringsfond og fylkeskommuner. De kommunale næringsfondene ble tildelt 175 millioner kroner i 2010 for å gjøre kommunen bedre i stand til å legge til rette for vekst, verdiskaping og sysselsetting (www.statsbudsjettet.no), mens fylkeskommunen er den som faktisk fordeler pengene til de ulike kommunene. I tillegg har fylkeskommunen ansvar for enkelte offentlige forvaltnings- og tjenesteproduserende oppgaver innenfor fylket, noe som kan legge sterke føringer på hva kommunene kan igangsette av næringsutvikling. Dette skal vi komme tilbake til senere. Det er ikke overraskende at rådmenn og næringsansvarlige mener at IN, kommunale næringsfond og fylkene er viktige for kommunenes næringsutvikling; det er her de store pengene ligger, og den slags kapital (særlig risikokapital) er nødvendig for iverksetting av all næringsvirksomhet. Det er heller ikke så merkelig at næringsutviklingsselskap og næringsforum skårer høyt på vår

¹² IN er en sammenslåing av tidligere Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges Eksportråd, Norges turistråd og Statens veilederkontor for oppfinnere.

Figur 6.1 Hvor viktig eller uviktig er samarbeid med følgende for å skape en positiv næringsutvikling i din kommune? Prosent. N = 266 kommuner.



liste. Som vi har sett (kapittel 6) har mange kommuner et næringsutviklingsselskap som forvalter rollen som næringsutvikler på vegne av kommunen. Når det gjelder næringsforum har vi sett at disse også har en sentral rolle i næringsplanleggingen. Vi ser at kommunens forhold til andre kommuner spiller en rolle for næringsutviklingen, de fleste kommuner er avhengige av et visst samarbeid med omkringliggende kommuner. Rollen til de regionale næringsrådene er å samordne disse prosessene, gjennom å forankre et sett av felles mål innenfor hver region som kommunene kan enes om. Disse har lavere skåre med hensyn til samarbeid enn samarbeid med andre kommuner, noe som kan tyde på at direkte samarbeid utenom regionrådene er viktigere enn samarbeid gjennom regionrådene.

Vi husker (kapittel 4) at arbeidstakerorganisasjonene lokalt spiller liten rolle med utformingen av kommunale næringsplaner i forhold til andre aktører. Det er likevel verdt å merke seg at 57 prosent mener at arbeidstakerorganisasjonene har middels betydning eller mer for en positiv næringsutvikling. I tillegg skårer også departement

og stat relativt lavt. En tolkning av dette er at aktører i den «norske modellen» (stat, LO, NHO) ikke spiller så viktig rolle for næringsutviklingen i Kommune-Norge som for eksempel virkemiddelapparatet, men det er nærliggende å tenke seg at respondene først og fremst sikter til sine egne lokale fagforeninger/organisasjoner og ikke til LO eller NHO sentralt. For eksempel arbeider LO for å sikre arbeidsplasser gjennom næringsvennlige kommuner og regionalutvikling, og argumenterer for at kommunen som samfunnsutvikler bør spille en viktig rolle for å oppnå dette blant annet gjennom strategiske næringsplaner, infrastruktur, servicekontor for næringslivet og innovative forum (www.lo.no).

Tallene illustrerer også et annet trekk ved utviklingen av kommunale nærings- og sysselsettingsstrategier, nemlig at regionale føringer fra for eksempel fylkeskommunen, andre kommuner og interkommunale næringsråd er viktige for kommunens næringsarbeid.

Hva betyr sentralitet og næringsstruktur for næringspolitiske virkemidler?

Kommunale næringsfond er viktige i distriktene, siden disse utgjør virkemidler som tradisjonelt sett ikke er rettet mot kommuner i sentrale strøk. Dette avspeiler seg også i vårt datamateriale, der kommunale næringsfond er viktigere for kommuner som har lav sentralitet enn for de med høy sentralitet (tabell 26, appendiks). Det samme gjelder når vi ser på bakgrunnsvariabler som antall innbyggere. Innovasjon Norge retter også mange av sine aktiviteter inn mot distriktene og mindre sentrale kommuner, og de er derfor i stor grad viktige eller avgjørende for det store flertallet av kommuner med lavere sentralitetsnivå (tabell 27, appendiks). IN favner imidlertid bredere som virkemiddel enn de kommunale næringsfondene. Dette avspeiles i spørreundersøkelsen, for selv om vi finner at IN betyr mer for kommuner med lavt sentralitetsnivå enn for de andre, er forskjellen mindre enn hva tilfellet er når det gjelder kommunale næringsfond.

For fattige kommuner med lite næringsaktivitet i sentrale strøk kan de distriktpolitiske virkemidlene oppleves som urettferdige. Som en informant sa:

Vi får ingenting av de kommunale næringsfondene, det er bare distriktpolitikk, det samme gjelder for Innovasjon Norge, her er det lite å hente. (Rådmann)

Innovasjon Norge er litt sånn tja... de har mest fokus på distriktene, vi føler at vi ikke har så mye å hente av Innovasjon Norge. (Informant, næringsforening)

Det som betyr mer for næringsutviklingen i de sentrale kommunene er forsknings- og utdanningsinstitusjoner, noe som ikke er oppsiktsvekkende, men det er verdt å merke seg at slike institusjoner også er relativt viktige for de mindre sentrale kommunene (tabell 28, appendiks).

Kommunenes forhold til stat og fylkeskommune

Kommunen som næringsutvikler sin relasjon til fylke og stat er tosidig. På den ene siden støtter stat og fylke kommunene gjennom finansiering og gjennomføring av viktige nærings tiltak. Størsteparten av de statlige virkemidlene som går til kommunal næringsutvikling blir forvaltet av fylkeskommunene, Innovasjon Norge, Selskapet for Industrivekst (SIVA) og Norges forskningsråd. Både stat og fylkeskommune har her en rolle som regional og kommunal utviklingsaktør. På den andre siden sitter også fylke og stat med viktige kontrollmekanismer som i stor grad begrenser kommunenes gjennomføringsevne, for eksempel gjennom lovverk og andre reguleringer for utbygging av næringsvirksomhet. Mange av våre informanter uttrykte stor frustrasjon over lang tids «kamp» mot statlige etater og fylkeskommunen, og flere sentrale informanter mente at staten og fylkeskommunen utøver for sterk (byråkratisk) kontroll. Under intervjuene ledet dette poenget først ut i et spørsmål om hvorvidt det er gode samarbeidsrelasjoner mellom kommunene, fylket og de ulike departementene og statlige etatene, og dernest til en diskusjon om lokaldemokratiets tilstand. Videre ble det uttrykt stor bekymring over at stat og fylke i mange tilfeller var bremseklosser for lokal næringsutvikling, på grunn av byråkrater med for dårlige kunnskaper om det lokale næringslivet og som sitter for langt unna de lokale prosessene:

Det er lite lokaldemokrati igjen. Vi blir overkjørt av en eller to byråkrater. (Ordfører).

Fylkeskommunen svikter totalt i sitt arbeid med næringsutvikling, de skjønner ikke rollen sin og har ikke kompetanse til å drive med næringsutvikling. (Informant)

Statsetatene som for eksempel NSB vegrer seg mot å jobbe regionalt. Vi er i krig med jernbaneverket om arealer for byutvikling. (Informant).

Kommunenes forhold til hverandre

56 prosent av alle respondentene i kommuneundersøkelsen svarer at andre kommuner er viktige for å skape en positiv næringsutvikling i deres kommune (figur 6.1). Gode samarbeidsrelasjoner til nabokommuner er med andre ord viktig for næringsutviklingen, og dermed for sysselsettingsveksten i hver enkelt kommune. Som mange av våre informanter har poengtert blir det imidlertid vanskelig å drive med kommunal næringsutvikling hvis de omkringliggende kommunene, fylkene og andre næringsaktører (som for eksempel de regionale næringsrådene) ikke samordner sine aktiviteter.

Forholdet mellom kommunene er i mange tilfeller karakterisert av sterk konkurranse og trenering av/innsigelser mot hverandres næringsplaner:

Vi har nedlagt innsigelser for vårt engasjement i andre kommuners kommuneplan... Kommunene har ulike tradisjoner, de har grenser, og de har ulike premisser. (Informant)

Kommunens evne til å skape næringsutvikling er med andre ord avhengig av *andre* kommuners interesser. Dette kan dreie seg om interessemotsetninger i utbyggingsprosjekter eller om lokalisering av arbeidsplasser. Næringsutvikling i Drammen blir for eksempel påvirket av arbeidet i Nedre Eiker. Som informanter i Buskerud, både på kommunenivå og i næringslivet, uttrykte:

Kjøpesentrene klarer å penetrere næringsutvikling i kommunen, vi må få en slutt på dette. For eksempel vil Nedre Eiker bestemme om de vil ha et kjøpesenter eller ikke helt selv, kommunene har for stor makt. (Informant)

Hver kommune rir på hver sin hest. Kommunene kommer i utakt, og de ser ikke til hverandres næringsutviklingsarbeid... for eksempel når man bygger et stort kjøpesenter i Nedre Eiker blir Drammen blitt skadelidende. (Informant, næringsforening).

Næringslivet er ikke opptatt av kommunegrenser, for eksempel går transport og arealplanlegging på tvers av grensene... Drammen er avhengig av at kommunene henger sammen... Vi må få til en felles regional satsing. (Informant).

Vi kan lage så mange planer vi bare vil, men hvis vi ikke får tillatelse til å frigi arealer til næringslivet, skjer det ingenting. (Rådmann)

Informantene i Ofoten påpekte ingen samarbeidsproblemer om næringsutviklingen i regionen. Dette har nok sammenheng med at det er lettere å skape felles regional næringspolitikk når kommunene har mange felles interesser, da sammenfaller det gode samarbeidet med felles mål for den lokale næringsutviklingen. I Buskerud var den gjengse oppfatningen blant informantene en annen. Noen mener at kommunene har for stor makt til selv å initiere næringsutvikling – som kan gå på bekostning av omkringliggende kommuners næringsvirksomhet.

Største problem for kommunene er å frasi seg egen styringsrett, dette gjelder spesielt i spørsmål om arealsaker og lokalisering. Felles forståelse av areal er krevende, men viktig. (Informant, næringsforening).

Samtidig viste forrige seksjon oss at kommunenes nærings saker ofte blir overkjørt av stat og fylkeskommune, med henvisning til problemet om at kommunene har for lite makt.

7 Styrking av kommunenes arbeid med næringsutvikling

Kommunen som samfunnsutvikler innebærer at den blant annet bidrar til lokalt nærings- og sysselsettingsarbeid. Det har vært politisk enighet om at kommunene i en eller annen form skal utgjøre en drivende kraft for den lokale næringsutviklingen, dette kan eksemplifiseres ved en rekke utviklingsprosjekter de siste årene, initiert blant annet av Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunalt næringsutviklingsarbeid har vi referert til som det arbeidet kommunen gjør for å tilrettelegge for bedriftsetableringer og for utvikling av eksisterende næringsliv med sikte på økt sysselsetting. Næringsundersøkelsen vår viser at det er stor enighet blant bedriftsledere i Norge om at kommunene bør spille en aktiv rolle i utviklingen av det lokale næringslivet. Bedriftene er avhengige av kommunens innsats i næringsprosjekter for at det lokale næringslivet skal være konkurransedyktig, som igjen gir grunnlag for en positiv sysselsettingsutvikling. Vi har også sett at kommunens iboende mulighet til å arbeide med den lokale næringsutviklingen påvirkes av indre så vel som av ytre forhold. Det teoretiske rammeverket vi utarbeidet i kapittel 2 har dermed vist seg nyttig for å analysere den kommunale næringsrollen. Rammeverket antar at interne ressurser, koordinering og samarbeid, virkemiddelapparat, kommunetype og geografi påvirker kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling. I de forrige kapitlene gikk vi inn på flere faktorer som fremmer og hindrer kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling, herunder også strategisk næringsplanlegging. I dette kapitlet skal vi dra sammen og diskutere disse funnene.

Hvilken næringsrolle er viktigst?

Vi skisserte innledningsvis at kommunenes næringspolitiske rolle kan deles opp i forvaltningsrollen, produsentrollen og entreprenørrollen. For å lykkes i forvaltningsrollen må kommunen ha rask saksbehandling og gode reguleringsplaner. For det andre bør kommunen vise interesse for bedriftenes utfordringer, noe som også betinger gode kunnskaper om de lokale bedriftene (produsentrollen). For det tredje bør kommunen ha et (demokratisk) møteforum med det lokale næringslivet og andre næringsaktører

om de strategiske næringspolitiske valgene. Her inngår næringsplanlegging som en naturlig del (entreprenørrollen).

På basis av caseintervjuene er det problematisk å skille helt klart mellom de ulike næringsrollene. Som mange informanter sier, er rask saksbehandling (forvaltningsrollen) avgjørende for at en bedrift etablerer seg i kommunen, noe som dermed gir gode saksbehandlingsrutiner et snev av entreprenørarbeid. Informanter fra både næringslivet og kommuneadministrasjonen sier at når saksbehandlingen tar for lang tid, kan dette bryte ned forsøk på å starte opp nye bedrifter. Et mer typisk eksempel på den kommunale entreprenørrollen finner vi i Narvik, der kommunens næringsutviklingselskap ifølge informanter hadde en avgjørende rolle i etableringen av REC Scancell i kommunen. Et annet eksempel er Drammen kommune sin satsing på samarbeid med FoU-miljøer og næringsliv gjennom Papirbredden Innovasjon AS (etablert av Drammen kommune, Høgskolen i Buskerud og Papirbredden Eiendom AS). Entreprenørrollen er ikke forbeholdt bare de store kommunene; for eksempel hadde Flesberg en avgjørende rolle i utbyggingen av hyttefeltene i Blefjell og i strategisk satsing på bredbåndsutbygging i kommunen.

Størst forbedringspotensial for entreprenørrollen?

Rådmenn og næringsansvarlige synes i større grad enn bedriftene at saksbehandlingstiden for næringslivet er rask, at kommunen i stor grad forstår næringslivets behov og at kommunen arbeider aktivt med nettverksutvikling, jobbskaping etc. Det skåres noe lavere på kommunen som formidler av informasjon om mulige støtteordninger til næringslivet, og på kommunen som initiativtaker til konkrete prosjekter overfor næringslivet. Med andre ord har konkrete jobbskappingsprosjekter (eller entreprenørrollen) noe lavere skåre enn når vi spør om typisk tilretteleggingsarbeid for næringslivet. Dette er ikke overraskende, siden saksbehandlingsrutiner gjerne vil prioriteres framfor mer proaktivt næringsarbeid. Likevel viser funnene at kommunene anser arbeidet de utfører for å tilrettelegge for eksisterende næringsliv og bygge opp under nytt næringsliv, som godt.

En sammenlikning av undersøkelsene våre indikerer at kommunens faktiske arbeid med næringsutvikling kommer an på hvilke øyne som ser. Kommunene selv mener de gjør et godt næringsutviklingsarbeid, mens bedriftslederne er mer kritiske. For eksempel er kun 24 prosent av bedriftsledere uenige i at kommunen yter god service overfor deres bedrift. Videre ser vi at bare 18 prosent er uenige i at kommunen har rask saksbehandlingstid i saker som angår bedriften. Virkelighetsoppfatningen i de to utvalgene (bedriftsledere vs. kommuner) er så ulike at funnene faktisk genererer flere spørsmål enn svar. Når det gjelder det første er det behov for å forske mer på sammen-

hengen (hvis det er noen sammenheng) mellom kommunenes faktiske næringsarbeid på den ene siden og den faktiske næringsutviklingen i kommunen på den andre. Er noen kommuner bedre enn andre kommuner til å skape næringsutvikling? Her kan kjennetegnene på de gode kommunene versus de dårlige være organisatoriske, ressursmessige, geografiske, næringsstrukturelle i tillegg til andre kjennetegn som kan tenkes å påvirke kommunens faktiske bidrag til en positiv næringsutvikling.

Næringsplaner og planprosesser har stor praktisk betydning

Vår undersøkelse viser at næringsplaner (i en eller annen form) er fundamentale for kommunens evne til å arbeide strategisk med næringsutvikling. For det første tvinger næringsplanene fram en bevisstgjøring om næringspolitikk i kommunene, som igjen gir kommunene mulighet til å utarbeide realistiske mål og tiltak. Per i dag er omfanget av næringsplaner relativt stort. Nesten 70 prosent i vårt utvalg har en egen næringsplan, men størstedelen av de som ikke har næringsplan, har dette inkorporert i kommuneplanen eller andre planer. Likevel må det påpekes at mange kommuner ikke har næringsplaner overhodet. For det andre er selve prosessen med næringsplan et mye brukt forum for informasjonsflyt og samarbeid mellom den aktuelle kommunen og andre næringsaktører (bedrifter, andre kommuner, fylkeskommunen etc.), som igjen gjør det lettere å implementere næringsplanen etter at den er vedtatt. Denne prosessen kan være med på nettopp å skape økt oppmerksomhet, og samtidig høyne engasjementet hos både næringsdrivende og andre næringsaktører.

Kommunen må ikke glemme de små bedriftene

Det ser ut til at *bedriftsstørrelse* kan ha noe å si for hvilket syn bedriftslederne har på sin kommunes praktiske næringsarbeid. De store bedriftene er i mindre grad negative til kommunens næringsarbeid enn de mindre bedriftene, noe som indikerer at større bedrifter får bedre tilrettelegging og oppfølging fra kommunen enn små bedrifter. Det er dessuten de store bedriftene som i størst grad involveres i næringspolitiske beslutningsprosesser. En forklaring kan være at kommunene bevisst retter sitt næringspolitiske engasjement først og fremst mot større bedrifter. En annen grunn er at små bedrifter ofte ikke har ressurser/tid til å delta i disse prosessene på samme måte som de større bedriftene. Dette er problematisk. De små bedriftene har lenge vært viktige og mange i

det norske innovasjonssystemet (Wicken 2009), dessuten er små bedrifter (på samme måte som de store) avhengig av gode kommunale tjenester for å kunne operere.

Næringsplanlegging – et virkemiddel mot sentralisering?

For kommunenes entreprenørrolle er utvikling av en næringsplan et virkemiddel for å stimulere til vekst i et bredere framtidsperspektiv. En interessant betraktning er at kommuner i periferien (f.eks. kommuner på sentralitetsnivå 0) i større grad har næringsplaner enn mer sentrale kommuner. Dette *kan* bety at kommuner i periferien i større grad ser det som nødvendig å ha næringsplaner enn andre, siden disse i negativ forstand er mer utsatt for sentraliseringen – en pågående trend som truer selve grunnlaget for mange kommuner i periferien. For eksempel er næringsplanen for kommunene i Ofoten blant annet en reaksjon på den pågående fraflyttingen i noen av kommunene. Ofoten næringsplan, som er vedtatt av de lokalpolitiske beslutningstakerne i regionen, er i bunn og grunn en strategisk plan for å skape sysselsetting og stanse befolkningsnedgangen gjennom å tiltrekke seg industri, bygge opp kompetansemiljøer og skape langsiktig tenkning rundt infrastruktur. Planen er et strategisk virkemiddel både for eksisterende og nye baner for næringsutvikling.

I bedriftslederundersøkelsen finner vi at tre av ti bedriftsledere kjenner sin kommunes næringsplan godt, og omtrent like mange svarer at de kjenner planen verken godt eller dårlig. Vi har funnet at næringslivets kjennskap til næringsplanene varierer mellom regionene, og etter sentralitetsnivå og næringsstruktur. Bedrifter i Oslo-Akershus kjenner i mindre grad til disse planene enn resten av landet, mens Nord-Norge skiller seg ut ved på å ha høyest skåre på dette. Næringslivet kjenner næringsplanene bedre i kommuner med lav sentralitet og få innbyggere enn i mer sentrale kommuner og kommuner med flere innbyggere. Dette kan henge sammen med at kommuner i periferien også i høyere grad utarbeider næringsplaner. Funn fra casekommunene tyder dessuten på at det er lettere for bedriftsledere i små kommuner å nå fram til ordfører, rådmann/næringsansvarlig, noe som kan være med på å forklare at samarbeidsrelasjonene i små kommuner er tettere.

Involverende næringsplanlegging

Spørreundersøkelsen av rådmenn og næringsansvarlige i kommunene forteller oss at bedrifter og næringsforum er viktigere for å utarbeide en god næringsplan enn de andre aktørene/institusjonene på vår liste. Fylkeskommunen er også en viktig aktør, sammen med utdanningsinstitusjoner og FoU-institusjoner. De minst viktige spillerne er de lokale arbeidstakerorganisasjonene, noe som også har vist seg gjeldende i intervjuene i casekommunene, der arbeidstakernes innflytelse og påvirkningskraft på næringspolitikken gjennom hovedtillitsvalgte oppfattes som liten. De hovedtillitsvalgte

i casekommunene har påpekt at de lokale arbeidstakerorganisasjonene ikke er opptatt av næringsutvikling, og tror grunnen kan være at arbeidstakernes næringsinteresser i større grad ivaretas av LO regionalt og sentralt. Et trekk ved den norske samfunnsmodellen er at myndigheter, arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner inngår i et trepartssamarbeid for å bidra til næringsutvikling, næringsomstilling, lønnsforhold etc. Når arbeidstakerorganisasjonene og bransjeorganisasjonene sammen med staten har lavere skåre enn alle de andre aktørene vi har på listen, er dette derfor et overraskende funn.

I våre casekommuner har ulike former for deltakende/involverende næringsplanlegging vist seg nyttig. Typiske planleggingsprosesser involverer representanter for næringslivet så vel som representanter fra offentlige organisasjoner, og i tillegg har noen av kommunene leid inn konsulentselskaper som bistår planprosessen. Informantenes entydige påpekning av at involverende planleggingsprosesser er viktig for iverksettningen og gjennomføringen av planen, er i tråd med hva vi vet fra tidligere forskning på planleggingsprosesser, enten det gjelder produksjonsplanlegging i næringslivet eller prosesser på kommunalt og regionalt nivå.

Når det gjelder planprosessene har vi sett at under halvparten av bedriftslederne har deltatt på møter eller samlinger om kommunens næringsutvikling. Funnet viser at synet på hvor viktig kommunal næringspolitikk er, til en viss grad følges opp av aktiv deltakelse gjennom planlegging eller politikkkutforming. Videre har en av fire bedriftsledere blitt invitert av kommunen til å komme med innspill til næringsplanen eller kommuneplanen de siste fem årene, og omtrent like mange gir slike innspill. Spørreundersøkelsen blant rådmenn og næringsansvarlige tilsier at kommune-Norge er inkluderende overfor næringslivet i en eller annen form, siden nesten 90 prosent av respondentene sier at kommunene inviterer næringslivet til å komme med innspill til næringsplan (kommuneundersøkelsen).

Kommunen bør ha tett samarbeid med andre næringsaktører

Strategiske næringsplaner (hvor arealplanlegging ofte legges inn) har ingen verdi så lenge de ikke er forankret på et visst nivå hos omkringliggende kommuner, fylkeskommunen og næringslivet. Arbeidet med reguleringsplaner kan stanses av for liten kapasitet (nevnt ovenfor), men like viktig er det regionale samarbeidet omkring slike planer. Selve utarbeidelsen av reguleringsplaner er hjemlet i Lov om planlegging og byggesaksbehandling, som igjen forvaltes av Miljøverndepartementet. Typiske strids-spørsmål der kommunens næringsinteresser kolliderer med fylke og stat er om det skal kunne bygges i skogs- og jordbruksområder. Casekommunene vi har intervjuet

har liten forståelse for disse beslutningene, der «byråkrater under statens vesen overprøver lokaldemokratiet» (informant), som for eksempel absolutte mål om vern av jordbruksområder eller skogsområder.

Eksterne aktører og virkemidler styrker næringsutviklingen

Næringsplanleggingen er avhengig av et bredt samarbeid, men ikke alle kommunene får dette til. Spørreundersøkelsen demonstrerer at kommunene har en rekke samarbeidspartnere som er viktige for å skape en positiv næringsutvikling (uavhengig av planleggingsprosessen som sådan). Vi syntes først at det var litt overraskende at Innovasjon Norge seilte opp som den viktigste aktøren/institusjonen på vår liste. Et kort blick på IN viser imidlertid at organisasjonen fordelte til sammen 9,8 mrd. kroner i 2009, hvorav en stor del av pengebruken var rettet inn mot næringsutvikling i kommuner. Sparebanker ville antakelig komme høyt opp på listen hvis disse var tatt med, siden tilgang på kapital er en forutsetning for all næringsutvikling. Innovasjon Norge er etterfulgt av kommunale næringsfond og fylkeskommunen, som også bevilger store summer hvert år. Med andre ord er aktører/institusjoner som kan gi kommunene tilgang på kapital svært viktige for muligheten til å utvikle det lokale næringslivet. Mange kommuner har et næringsutviklingselskap som forvalter rollen som næringsutvikler på vegne av kommunen, disse selskapene anses av respondentene som tredje viktigst (på vår liste) for næringsutviklingen.

Kapasitet, kompetanse og engasjement i kommuneadministrasjonen

Intervjuene i casekommunene tyder på at liten kapasitet til planarbeid hindrer næringsutvikling i kommune-Norge i dag. Dette gjelder både for små og store kommuner. Slike planer angir den framtidige grunnutnyttelsen i kommunen, noe som er viktig for at næringsaktører kan tenke langsiktig og ha forutsigbarhet i sine utbyggingsplaner.

Små og mellomstore kommuner holder seg sjelden med store næringsavdelinger, men næringskonsulenter er brukt relativt hyppig for å støtte og samordne den næringspolitiske innsatsen i kommunen. Godt over halvparten av alle kommunene i vårt utvalg har ansatt næringskonsulenter, men informanter i casekommunene var ikke entydige i sine betraktninger om hvorvidt næringskonsulenter faktisk fremmer

lokal næringsutvikling. Hvorvidt en kommune har kapasitet til å arbeide med næringsutvikling, avhenger derfor ikke av antall næringskonsulenter, men *hvordan* næringsarbeidet utføres. Små kommuner har vanligvis ikke næringskonsulenter eller avdelinger som jobbet spesifikt med nærings saker. I disse kommunene har rådmann/nærings sjef og ordførere det strategiske og mye av det operative arbeidet med næringsutviklingsprosjekter. Samtidig er disse personene de viktigste kontaktpersonene for det lokale næringslivet. Mange av våre informanter opplevde ikke dette som et problem, siden næringslivet raskt får direkte kontakt med viktige beslutningstakere i politikken. Samtidig skårer de kommunene som har næringskonsulent høyere på bedriftslederundersøkelsen enn de som ikke har.

Små og usentrale kommuner har evnen, men lykkes mindre?

Små kommuner i usentrale strøk ser ut til å utøve næringsutviklingsrollen i tettere samarbeid med næringslivet enn større kommuner i sentrale områder av landet. Dette gjør de for eksempel ved å samarbeide om strategisk næringsplanlegging. De små casekommunene har også utarbeidet metoder for å skape lokal oppmerksomhet om næringslivet, særlig gjennom folkemøter, seminarer etc. Disse kommunene synes med andre ord å være aktive i sin rolle som næringsutviklere. Dette er tilsynelatende paradoksalt og gir grunn til å anta at de kommunene som skårer høyt på samarbeid med næringslivet, ikke nødvendigvis er de som lykkes mest, siden vi også vet at usentrale kommuner har større utfordringer med hensyn til sysselsetting og befolkningsutvikling. Det er med andre ord forskjell på evnen en kommune har til å arbeide med næringsutvikling og hvorvidt næringslivet og demografien i kommunen faktisk er i en positiv utvikling (for eksempel når det gjelder lønnsomhet, sysselsettingsvekst, etableringsvekst, befolkningsvekst). Kommunene står overfor andre utfordringer enn bare dem det lokale næringslivet gir, nemlig mer strukturelle sentraliseringstendenser.

Referanser

- Baldersheim, H. (1993). Den nye kommunen – Den politiske bedrift? I H. Baldersheim (red.), *Ledelse og innovasjon i kommunene*. Oslo: Tano.
- Ballangen kommune (2009). Strategisk næringsplan for Ballangen kommune. 2009–2013.
- Bukve, O. (1994). *Lokal utviklingspolitikk? Kommunen som lokal næringspolitisk aktør*. Det norske samlaget.
- Bukve, O. (2001). Lokale utviklingsnettverk: Ein komparativ analyse av næringsutvikling i åtte kommunar. HSF Rapport 5/2001. Høgskulen i Sogn og Fjordane.
- ECON (2006). *Interkommunalt samarbeid i Norge*. Rapport 2006–057
- ECON/Nordlandsforskning (2007). *Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling*. ECON rapport nr. R-2007–030
- Flesberg kommune (2009). Kommuneplan for Flesberg kommune 2009–2025.
- Foss, O., Juvkam, D., Onsager, K. (2006). *Litteraturstudie: Små og mellomstore byer og regional utvikling*. NIBR-notat 2006:111.
- Garud, R., Karnøe, P. (2001). *Path dependence and path creation*. London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Hovik, S., Myrvold, T. M. (2001). *Kommunale oppgaver. Hvorfor varierer omfang og kvalitet?* NIBR-rapport 2001:19.
- Hødnebo, P. E., Lund, J. (1994). *Næringslivets favorittkommuner*. Fafo-rapport nr. 175.
- Jensen, A. et al. (red.) (1972). *Studier i sparing og sparebankvesen i Norge 1822-1972*. Oslo: Gyldendal.
- Johansen, S. (2009). «*Sentraliseringens pris.*» *Er sentralisering et problem?* NIBR-rapport 2009:5.
- Karlsen, A., Lindeløv, B. (1998). *Omstilling i møte med praksis – et spørsmål om forankring*. NF Rapport 8/1998.
- Krugman, P. (1991). *Geography and trade*. Cambridge: MIT Press.

- Moen, S. E. (2008). *Innovation systems as "paths": Case studies of the Norwegian innovation system and the aluminium sectorial innovation system*. Avhandling for graden ph.d. (philosophiae doctor), Senter for teknologi, innovasjon og kultur, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo
- Moen, S. E. (2010). *Konsulentbruk og midlertidige ansettelser i staten*. Fafo-rapport 2010:10.
- Nergaard, K. (1996). *Næringslivets favorittkommuner 1996*. Fafo-rapport nr. 206.
- NHO (2010). *NæringsNM og attraktivitetsbarometeret 2010*.
- Ofoten regionsråd (2011). *Strategisk næringsplan for Ofoten 2011–2015*. Lagt ut til høring 3.11.10.
- Oxford Research (2005). *Skandinaviske «best cases» i kommunalt næringsarbeid*. Presentasjon av studie på oppdrag fra Kristiansand kommune, oktober 2005.
- Porter, M. E. (1990, 1998). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Nygaard, V., Selle, P. (2009). *Kommunen som samfunnsutvikler*. Norut-rapport nr. 8.
- Sand, R., Steen, M., Carlsson, E., Nilsen, K. (2010). *Langtidseffekter i omstillingsprogram – en studie av nærings- og samfunnsmessige effekter i aktuelle kommuner 5–10 år etter programslutt*. Rapport nr. 1/2010. Trøndelag forskning og utvikling.
- SSB (1994). *Standard for kommuneklassifisering*.
- Teigen, H. (2007). *Kommunane som nærings- og utviklingsaktør*. I R. Rønning & H. Teigen (2007). *En innovativ forvaltning* (s. 146–174). Fagbokforlaget.
- Teigen, H., Skjeggdal, H., Skålholt, A. (2010). *Kommunesektorens innovasjonsarbeid*. ØF-rapport nr. 11/2010.
- SSB (2007). *Befolkningsutvikling i Norge. Fortsatt sentralisering*. <http://www.ssb.no/00/01/20/valgaktuelt/art-2007-08-30-01.html>. Lastet ned 17.11.2011.
- SSB (2011). *Innovasjon i norsk næringsliv 2006-2008*. <http://www.ssb.no/innov/> Lastet ned 17.11.2011.
- Thue, L. (1994). *Statens kraft 1890–1947*. Cappelen fakta
- Thue, L. (1997). *Kapitalismens dynamikk og former*. I R. P. Amdam, S. Knutsen & L. Thue, *Bedrift og samfunn*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Wicken, O. (2009). *The Layers of National Innovation Systems: The Historical Evolution of a National Innovation System in Norway*. I J. Fagerberg et al. (2009) *Innovation, Path Dependency, and Policy: The Norwegian Case*. Oxford University Press.

Appendiks 1

Spørreundersøkelse om næringsutvikling i din kommune

1. Først har jeg noen spørsmål om næringspolitikk i din kommune. Hvor viktig eller uviktig mener du det er at din kommune er aktiv i den lokale næringsutviklingen? Vil du si det er...

LES OPP 1-5

1. Svært viktig
 2. Ganske viktig
 3. Verken viktig eller uviktig
 4. Ganske uviktig
 5. Ikke viktig i det hele tatt
 6. Ikke sikker
2. Hvor godt eller dårlig vil du si du kjenner til din kommunes næringsplan? (for eksempel strategisk næringsplan eller kommuneplan) Vil du si...

LES OPP 1-5

1. Svært godt
 2. Ganske godt
 3. Verken godt eller dårlig
 4. Ganske dårlig
 5. Svært dårlig
 6. Ikke sikker
3. Har din bedrift deltatt i møter eller samlinger om kommunens næringsutvikling i løpet av de siste 5 årene? For eksempel i lokalt næringsforum, næringsmøter, eller bransjemøter?

1. Ja
 2. Nei
 3. Ikke sikker
4. Har din bedrift blitt invitert av kommunen til å komme med innspill til kommunens næringsplan eller kommuneplan de siste 5 årene?
1. Ja
 2. Nei
 3. Ikke sikker
5. Har din bedrift gitt konkrete innspill til kommunens næringsplan eller kommuneplan i løpet av de siste 5 årene?
1. Ja
 2. Nei
 3. Ikke sikker
6. Jeg vil nå lese opp noen påstander om næringsutvikling i din kommune som kan ha betydning for din bedrift og vil vite hvor enig eller uenig du er i disse. Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr helt uenig og 5 helt enig.

6 = IKKE SIKKER

- a. Kommunen har rask behandlingstid på saker som angår min bedrift
- b. Kommunen legger godt til rette for infrastruktur som er viktig for min bedrift (for eksempel parkering, lokalt veinett, tomter og arealer, offentlig transport o.l)
- c. Kommunens reguleringsplaner er godt tilpasset min bedrifts behov
- d. Kommunen tilrettelegger for jobbskaping i min bransje
- e. Kommunen arbeider aktivt for å skape nettverk mellom bedrifter i min bransje
- f. Kommunen har god forståelse for min bedrifts behov
- g. Kommunen viser stor interesse for min bedrifts utviklingsmuligheter

- h. Kommunen er flink til å formidle informasjon om mulige støtteordninger til min bedrift (for eksempel næringsfond, etablererstipend, opplæring, forskning)
- i. Dersom noen spør, vil jeg anbefale andre til å starte opp næringsvirksomhet i min kommune
- j. Alt i alt yter kommunen god service ovenfor min bedrift

7. Har din bedrift i løpet av de siste 3 årene vurdert å flytte virksomheten ut av den kommunen dere er lokalisert i nå?

- 1. Ja
- 2. Nei
- 3. Ikke sikker

8. Er din bedrift en del av et konsern?

- 1. Ja
- 2. Nei
- 3. Ikke sikker

9. Til slutt har vi spørsmål om din bedrifts marked geografisk sett. Leverer din bedrift til noen av de følgende markedene...

LES OPP 1-4. FLERE SVAR ER MULIG

- 1. Lokalt marked
- 2. Regionalt marked
- 3. Nasjonalt marked
- 4. Internasjonalt marked
- 5. Ikke sikker GÅ TIL UTGANG

HVIS FLERE ENN ETT SVAR PÅ SPØRSMÅL 9

10. Hva vil du si er din bedrifts geografiske hovedmarked?

KUN DE SVARALTERNATIVENE SOM ER OPPGITT PÅ SPØRSMÅL 9 SKAL
KOMME OPP

1. Lokalt marked
2. Regionalt marked
3. Nasjonalt marked
4. Internasjonalt marked
5. Omtrent lik fordeling mellom de ulike markedene
6. Ikke sikker

Appendiks 2



Spørreundersøkelse om kommunens næringsutvikling

1) Hvilken stilling har du?

- Rådmann
- Næringsansvarlig
- Annen stilling, spesifiser her

2) * Har din kommune en egen næringsplan?

- Ja
- Nei



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- Har din kommune en egen næringsplan? - Nei

3) Er næringsplaner med som en del av andre planer? Flere svar er mulig

- Ja, kommuneplan
- Ja, interkommunal plan
- Ja, andre planer
- Nei (kun ett kryss hvis nei)



4) Har kommunen ansatt næringskonsulent(er)?

- Ja
- Nei

5) Har kommunen satt næringslivsrettet arbeid ut til et næringsutviklingselskap som ivaretar næringsutviklerrollen på vegne av kommunen?

- Ja, delvis
- Ja, hele
- Nei

6) Har din kommune etablert egne servicetilbud til næringslivet på kommunens hjemmesider?

- Ja
 Nei



7) Har kommunen hospiteringsordninger for kommunens næringsansatte til bedrifter?

- Ja
 Nei
 Ikke sikker

8) Har kommunen spesielt fokus rettet mot arbeidsplasser for funksjonshemmede eller for andre med spesielle behov?

- Ja
 Nei
 Ikke sikker

9) Har kommunen spesielt fokus rettet mot arbeidsplasser for ungdom eller kvinner?

- Ja
 Nei
 Ikke sikker

10) Har kommunen invitert det lokale næringslivet til å komme med innspill til næringsplan eller kommuneplan i løpet av de siste 5 årene?

- Ja
 Nei
 Ikke sikker



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- Har kommunen invitert det lokale næringslivet til å komme med innspill til næringsplan eller kommuneplan i løpet av de siste 5 årene? - Ja

11) Hvor stor betydning har innspillene fra næringslivet for utarbeiding av en god nærings- eller kommuneplan?

- Avgjørende betydning
 Stor betydning
 Middels betydning

- Liten betydning
- Ubetydelig
- Ikke sikker



12) Her er noen påstander om din kommune. Vi vil vite hvor enig eller uenig du er i disse. Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr helt uenig, 5 helt enig.

	1=helt uenig	2	3	4	5=helt enig	6=ikke sikker
Kommunen har rask saksbehandlingstid på saker som angår næringslivet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen legger godt til rette for infrastruktur som er viktig for næringslivet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunens reguleringsplaner er godt tilpasset næringslivets behov.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen tilrettelegger for sysselsetting i næringslivet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen arbeider aktivt for å skape nettverk mellom bedrifter i næringslivet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har god forståelse for næringslivets behov.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



13) (forts.) Her er noen påstander om din kommune. Vi vil vite hvor enig eller uenig du er i disse. Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr helt uenig, 5 helt enig.

	1=helt uenig	2	3	4	5=helt enig	6=ikke sikker
Kommunen er flink til å formidle informasjon om mulige støtteordninger til næringslivet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er store muligheter for å starte opp bedrifter i kommunen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har tilstrekkelig med ressurser til å arbeide med næringsplaner.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen tar ofte initiativ til konkrete prosjekter overfor næringslivet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunen har spesielt fokus rettet mot arbeidsplasser for ungdom, funksjonshemmede eller for andre med spesielle behov	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alt i alt yter kommunen god service overfor næringslivet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



14) Hvor viktig eller uviktig er samarbeid med følgende for å skape en positiv næringsutvikling i din kommune?

	Avgjørende betydning	Stor betydning	Middels betydning	Liten betydning	Ubetydelig	Ikke sikker	Ikke aktuelt
Næringsparker	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Næringsklynger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Næringsutviklingsselskap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre kommuner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fylkeskommune	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Regionalt næringsråd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Næringsforum	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bransjeorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



15) (forts.) Hvor viktig eller uviktig mener du samarbeid med følgende er for å skape en positiv næringsutvikling i din kommune

	Avgjørende betydning	Stor betydning	Middels betydning	Liten betydning	Ubetydelig	Ikke sikker	Ikke aktuelt
Arbeidstakerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frivillige organisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forsknings- og utdanningsinstitusjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
SIVA	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Innovasjon Norge	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunale næringsfond (støtte)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statlige etater	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Departementer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



16) Hvor viktig eller uviktig er følgende eksterne aktører er for å utarbeide en næringsplan for din kommune?

	Avgjørende betydning	Stor betydning	Middels betydning	Liten betydning	Ubetydelig	Ikke sikker	Ikke aktuelt
Bedrifter i næringslivet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fylkeskommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre kommuner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Regionalt næringsråd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lokalt næringsforum	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidstakerorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bransjeorganisasjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Departementer eller statlige etater	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utdanningsinstitusjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Forskningsinstitusjoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

Appendiks 3

Først har jeg noen spørsmål om næringspolitikk i din kommune. Hvor viktig eller uviktig mener du det er at din kommune er aktiv i den lokale næringsutviklingen? Vil du si det er...

Tabell 1: Antall innbyggere (prosent, N=896 bedriftsledere)

	0 til 5000	5001 til 14999	15000 til 49999	50000 eller flere	Totalt
Svært viktig	79,5	75,6	66,8	60,3	68,1
Ganske viktig	14,3	18,4	24,7	26,9	22,8
Verken viktig eller uviktig	4,5	3,5	6,3	7,7	5,9
Ganske uviktig	1,8	2	0,7	1,9	1,5
Ikke viktig i det hele tatt	0	0	0,7	2,2	1,2
Ikke sikker	0	0	0,7	1	0,6
Totalt	100	100	100	100	100

Tabell 2: Sentralitet (prosent, N=899 bedriftsledere)

	0	1	2	3	Totalt
Svært viktig	88,5	77,3	74,3	61,9	68,2
Ganske viktig	7,7	13,6	19,7	27,2	22,7
Verken viktig eller uviktig	1,9	4,5	4,6	7,1	5,9
Ganske uviktig	1,9	3	0,7	1,4	1,4
Ikke viktig i det hele tatt	0	1,5	0	1,7	1,2
Ikke sikker	0	0	0,7	0,7	0,6
Total	100	100	100	100	100

Tabell 3: næringsstruktur (prosent, N = 899 bedriftsledere)

	Primær- nærings- kommuner	Blandede jordbruks og industri- kommuner	Industri- kommuner	Tjenesteytende og industri- kommuner	Tjenesteytende kommuner	Totalt
Svært viktig	82,7	82,6	80	68	62,4	68,2
Ganske viktig	13,5	13	14,1	23,5	26,1	22,7
Verken viktig eller uviktig	1,9	0	4,7	5,9	7,3	5,9
Ganske uviktig	1,9	2,2	0	1	2	1,4
Ikke viktig i det hele tatt		2,2	1,2	0,3	2	1,2
Ikke sikker	0	0	0	1,3	0,2	0,6
Total	100	100	100	100	100	100

Hvor godt eller dårlig vil du si du kjenner til din kommunes næringsplan? (for eksempel strategisk næringsplan eller kommuneplan) Vil du si...

Tabell 4: Regioner (prosent, N = 899 bedriftsledere)

	Oslo-Akershus	Øst- landet	Sør- landet	Vest- landet	Midt- Norge	Nord- Norge	Totalt
Svært godt	2	8,2	6,2	6,4	5,6	11,1	6,2
Ganske godt	17,1	29,6	26,5	34,3	22,5	35,8	27,3
Verken godt eller dårlig	32,2	33,1	30,1	31,4	35,2	28,4	31,9
Ganske dårlig	25,4	19,5	23,9	16,9	23,9	19,8	21,2
Svært dårlig	23,4	9,7	13,3	9,9	12,7	4,9	13,1
Ikke sikker	0	0	0	1,2	0	0	0
Totalt	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 5: Sentralitet (prosent, N = 899 bedriftsledere)

	0	1	2	3	Totalt
Svært godt	17,3	7,6	6,6	4	6,2
Ganske godt	39,4	40,9	31,6	22,4	27,3
Verken godt eller dårlig	28,8	33,3	29,6	32,9	31,9
Ganske dårlig	11,5	12,1	21,7	23,9	21,2
Svært dårlig	1,9	6,1	10,5	16,6	13,1
Ikke sikker	1	0	0	0,2	0,2
Totalt	100	100	100	100	100

Tabell 6: Innbyggerantall (prosent, N= 896 bedriftsledere)

	1 til 5000	5001– 14999	15000– 49999	50 000 eller flere	
Svært godt	17,9	7	6,3	1,3	6,1
Ganske godt	34,8	37,8	24,4	19,9	27,1
Verken godt eller dårlig	25	35,3	32,5	32,1	32
Ganske dårlig	14,3	15,9	22,9	26	21,3
Svært dårlig	6,3	4	14	20,8	13,2
Ikke sikker	1,2	0	0	0	0,2
Totalt	100	100	100	100	100

Tabell 7: Næringsstruktur (prosent, N = 899 bedriftsledere)

	Primærnæringskommuner	Blandede jordbruks og industrikommuner	Industrikommuner	Tjenesteytende og industrikommuner	Tjenesteytende kommuner	Totalt
Svært godt	21,2	13	9,4	6,5	2,7	6,2
Ganske godt	28,8	47,8	37,6	29,7	20,7	27,3
Verken godt eller dårlig	26,9	21,7	30,6	33,7	32,7	31,9
Ganske dårlig	15,4	13	17,6	18,3	25,9	21,2
Svært dårlig	3,8	4,3	4,7	11,8	18	13,1
Ikke sikker	3,8	0	0	0	0	0,2
Totalt	100	100	100	100	100	100

Tabell 8: Næringsstilhørighet (prosent, N= 1050 bedriftsledere)

	Primærnærings	Industri	Bygg og anlegg	Varehandel	Annen service	Faglig og foretningmessig tjenesteyting	Totalt
Svært godt	17,9	6,7	6,7	5	7,2	5,8	6,4
Ganske godt	28,6	32,5	36,2	20,6	33,8	23,1	27,7
Verken godt eller dårlig	32,1	34,2	25,5	33,9	27,4	32,7	31
Ganske dårlig	14,3	15,8	23,5	24,4	16,5	25	21,3
Svært dårlig	7,1	10,8	8,1	15,8	14,3	13,5	13,2
Ikke sikker	0	0	0	0,3	0,8	0	0,3
Totalt	100	100	100	100	100	100	100

Har din bedrift blitt invitert av kommunen til å komme med innspill til kommunens næringsplan eller kommuneplan de siste 5 årene?

Tabell 9: Antall ansatte (prosent, N = 1050 bedriftsledere)

	1-4 ansatte	5-10 ansatte	11-20 ansatte	21-49 ansatte	50 eller flere	Totalt
Ja	18	20,9	29,9	30,3	36,4	25,1
Nei	77,3	75,5	65,4	62,3	53,3	69,7
Ikke sikker	4,7	3,6	4,8	7,4	10,3	5,1
	100	100	100	100	100	100

Har din bedrift gitt konkrete innspill til kommunens næringsplan eller kommuneplan i løpet av de siste 5 årene?

Tabell 10: Antall ansatte (prosent, N = 1050 bedriftsledere)

	1-4 ansatte	5-10 ansatte	11-20 ansatte	21-49 ansatte	50 eller flere	Totalt
Ja	25	26	29	28	37	28
Nei	75	72	67	68	57	69
Ikke sikker	0	0	5	4	6	3
	100	100	100	100	100	100

Har din bedrift deltatt i møter eller samlinger om kommunens næringsutvikling i løpet av de siste 5 årene? For eksempel i lokalt næringsforum, næringsmøter, eller bransjemøter?

Tabell 11: Antall ansatte (prosent, N = 1050 bedriftsledere)

	1-4 ansatte	5-10 ansatte	11-20 ansatte	21-49 ansatte	50 eller flere	Totalt
Ja	27,3	39,1	43,3	52,5	56,1	41,6
Nei	72	58,6	55	44,3	40,2	56,2
Ikke sikker	0,7	2,3	1,7	3,3	3,7	2,2
Totalt	100	100	100	100,1	100	100

Har din bedrift blitt invitert av kommunen til å komme med innspill til kommunens næringsplan eller kommuneplan de siste 5 årene?

Tabell 12: Næringsstilhørighet (prosent, N = 1050 bedriftsledere)

	Primærnæring	Industri	Bygg og anlegg	Varehandel	Annen service	Faglig og foretningsmessig tjenesteyting	Totalt
Ja	42,9	37,5	21,5	21,1	27,4	21,8	25,1
Nei	57,1	60	75,8	74,2	65	70,5	69,7
Ikke sikker	0	2,5	2,7	4,7	7,6	7,7	5,1
	100	100	100	100	100	100	100

Har din bedrift gitt konkrete innspill til kommunens næringsplan eller kommuneplan i løpet av de siste 5 årene?

Tabell 13: Næringsstilhørighet (prosent, N = 1050 bedriftsledere)

	Primærnæring	Industri	Bygg og anlegg	Varehandel	Annen service	Faglig og foretningsmessig tjenesteyting	Totalt
Ja	64,3	36,7	27,5	24,2	28,3	20,5	27,5
Nei	35,7	62,5	71,8	71,9	66,2	77,6	69,4
Ikke sikker	0	0,8	0,7	3,9	5,5	1,9	3
	100	100	100	100	100	100	100

Har din bedrift deltatt i møter eller samlinger om kommunens næringsutvikling i løpet av de siste 5 årene? For eksempel i lokalt næringsforum, næringsmøter, eller bransjemøter?

Tabell 14: Region, (prosent, N = 899 bedriftsledere)

	Oslo-Akershus	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Midt-Norge	Nord-Norge	Totalt
Ja	27,3	46,7	46	49,4	47,9	59,3	43,9
Nei	69,8	50,2	51,3	50	49,3	38,3	53,6
Ikke sikker	2,9	3,1	2,7	0,6	2,8	2,5	2,4
Totalt	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 15: Sentralitet (prosent, N= 899 bedriftsledere)

	0	1	2	3	Totalt
Ja	57,7	54,5	51,3	38,3	43,9
Nei	42,3	42,4	46,1	58,9	53,6
Ikke sikker	0	3	2,6	2,8	2,4
Totalt	100	100	100	100	100

Har din bedrift deltatt i møter eller samlinger om kommunens næringsutvikling i løpet av de siste 5 årene? For eksempel i lokalt næringsforum, næringsmøter, eller bransjemøter?

Tabell 16: Har din bedrift deltatt i møter eller samlinger om kommunens næringsutvikling i løpet av de siste 5 årene?(Prosent, N=899 bedriftsledere)

	Primær- nærings- kommuner	Blandede land- bruks og industri- kommuner	Industri- kommuner	Tjenesteytende og industrikommuner	Tjenesteytende kommuner
Ja	57,7	58,7	63,5	45,4	35,4
Nei	42,3	41,3	35,3	51	62,2
Ikke sikker	0	0	1,2	3,6	2,4
Totalt	100	100	100	100	100

Har kommunen spesielt fokus rettet mot arbeidsplasser for ungdom eller kvinner?

Tabell 17: Innbyggerantall (prosent, N= 266 rådmenn/næringsansvarlige)

	Færre enn 2000	2000–49999	15000 til 14999	15 000 eller flere	Totalt
Ja	56	56	52	29	50
Nei	41	36	43	67	45
Ikke sikker	3	8	5	4	5
	100	100	100	100	100

Har din kommune en egen næringsplan?

Tabell 18: Sentralitet (prosent, N=266 rådmenn/næringsansvarlige)

	0	1	2	3	Totalt
Ja	71,4	84,4	72,5	57,6	68,4
Nei	28,6	15,6	27,5	42,4	31,6
	100	100	100	100	100

Påstander om kommunens næringsarbeid

Tabell 19: Kommunen har god forståelse for min bedrifts behov (prosent, N=1050 bedriftsledere)

	1-4 ansatte	5-10 ansatte	11-20 ansatte	21-49 ansatte	50 eller flere	Totalt
1 Helt uenig	27,3	29,1	24,7	18	15,9	25,2
2	27,3	22,5	27,7	33,6	19,6	25,3
3	22,7	29,5	28,6	32,8	34,6	29,2
4	15,3	9,8	13,4	13,9	19,6	12,9
5 Helt enig	3,3	3,4	0,9	0,8	7,5	3
6 Ikke sikker	4	5,7	4,8	0,8	2,8	4,4
Totalt	100	100	100	100	100	100

Tabell 20: Kommunen viser stor interesse for min bedrifts utviklingsmuligheter. Antall ansatte (prosent, N=1050 bedriftsledere)

	1-4 ansatte	5-10 ansatte	11-20 ansatte	21-49 ansatte	50 eller flere	Totalt
1 Helt uenig	40	42,3	34,6	28,7	24,3	36,9
2	28,7	25,5	26,8	32	29,9	27,4
3	12,7	20	23,8	19,7	19,9	19,7
4	9,3	6,1	11,3	11,5	14	9,1
5 Helt enig	6,7	3,6	2,2	4,9	10,3	4,6
6 Ikke sikker	2,7	2,5	1,3	3,3	1,9	2,3
Totalt	100	100	100	100	100	100

Tabell 21: Alt i alt yter kommunen god service ovenfor min bedrift (prosent, N=1050 bedriftsledere)

	1-4 ansatte	5-10 ansatte	11-20 ansatte	21-49 ansatte	50 eller flere	Totalt
1 Helt uenig	15,3	16,1	13,3	9	7,5	13,6
2	20,7	20,5	24,2	19,7	17,8	21
3	33,3	38,4	3,2	40,2	36,4	37,4
4	22,7	16,8	19	27,9	27,1	20,5
5 Helt enig	4,7	4,3	2,2	0,8	7,5	3,8
6 Ikke sikker	3,3	3,9	4,3	2,5	3,7	3,7
Totalt	100	100	66,2	100,1	100	100

Tabell 22: Kommunen legger godt til rette for infrastruktur som er viktig for min bedrift (N=899 bedriftsledere)

	Primær- næring	Industri	Bygg og anlegg	Varehandel	Annen service	Faglig og foretningmessig tjenesteyting	Totalt
1 Helt uenig	32,1	15,8	19,5	23,3	21,1	12,8	20,2
2	17,9	23,3	36,2	21,1	20,7	28,8	24,5
3	25	31,7	26,2	30,8	31,2	30,8	30,2
4	17,9	18,3	14,8	16,1	15,2	17,9	16,3
5 Helt enig	7,1	8,3	2	5	7,6	3,8	5,4
6 Ikke sikker	0	2,5	1,3	3,3	4,2	5,8	3,4
Totalt	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 23: Kommunen viser stor interesse for min bedrifts utviklingsinteresser (prosent, N= 899 bedriftsledere)

	Primær- næring	Industri	Bygg og anlegg	Vare- han- del	Annen service	Faglig og foretning- messig tjenesteyting	Totalt
1 Helt uenig	21,4	28,3	41,6	38,6	34,6	41	36,9
2	14,3	24,2	26,8	26,1	32,1	28,8	27,4
3	21,4	19,2	23	21,7	16,9	16	19,7
4	32,1	20	2	6,7	9,3	9	9,1
5 Helt enig	10,7	6,7	4,7	2,8	5,9	3,8	4,6
6 Ikke sikker	0	1,7	1,3	4,2	1,3	1,3	2,6
Totalt	100	100	99	100	100	100	100

Tabell 24: Kommune viser stor interesse for min bedrifts utviklingsmuligheter (prosent, N=896 bedriftsledere)

	0 til 5000	5001 til 14999	15000 til 49999	50000 eller flere	Totalt
1 Helt uenig	23,2	31,3	36	44,2	36,4
2	25	28,4	28,4	26	27,1
3	24,1	25,9	18,8	18,6	21
4	18,8	9	8,9	5,8	9
5 Helt enig	7,1	5	4,8	2,2	4,2
6 Ikke sikker	1,8	0,5	2,6	3,2	2,2
Totalt	100	100	100	100	100

Tabell 25: Kommune viser stor interesse for min bedrifts utviklingsmuligheter (prosent, N=896 bedriftsledere)

	Primærnæringskommuner	Blandede jordbruks og industrikommuner	Industrikommuner	Tjenesteytende og industrikommuner	Tjenesteytende kommuner	Totalt
1 Helt uenig	28,8	23,9	25,9	36,6	40,7	36,4
2	25	19,6	30,6	27,1	27,7	27,3
3	21,2	32,6	24,7	20,3	19,3	20,9
4	11,5	19,6	10,6	9,8	6,6	9
5 Helt enig	9,6	4,3	7,1	4,6	2,7	4,2
6 Ikke sikker	3,8	0	1,2	1,6	2,9	2,2
Totalt	100	100	100	100	100	100

Hvor viktig eller uviktig er samarbeid med følgende for å skape en positiv næringsutvikling i din kommune?

Tabell 26: Kommunale næringsfond, Sentralitet (prosent, N=265 rådmenn/næringsansvarlige)

	0	1	2	3	Totalt
Avgjørende betydning	28,6	18,8	22	7,6	18,9
Stor betydning	53,8	50	38	29,3	41,9
Middels betydning	13,2	21,9	24	23,9	20
Liten betydning	4,4	6,3	6	16,3	9,1
Ubetydelig	0	0	2	3,3	1,5
Ikke sikker	0	0	2	1,1	0,8
Ikke aktuelt	0	3,1	6	18,5	7,9
Totalt	100	100	100	100	100

Tabell 27: Innovasjon Norge, sentralitet (prosent, N=265 rådmenn/næringsansvarlige)

	0	1	2	3	Totalt
Avgjørende betydning	25,3	15,6	23,5	11	18,9
Stor betydning	59,3	56,3	49	44	51,7
Middels betydning	13,2	21,9	15,7	30,8	20,7
Liten betydning	2,2	6,3	9,8	11	7,2
Ubetydelig	0	0	2	1,1	0,8
Ikke sikker	0	0	0	1,1	0,4
Ikke aktuelt	0	0	0	1,1	0,4
Totalt	100	100	100	100	100

Tabell 28: Forsknings- og utdanningsinstitusjoner, Næringsentralitet og befolkningskonsentrasjon (prosent, N=265 rådmenn/næringsansvarlige)

	Industrikommuner	Mindre sentrale kommuner	Sentrale kommuner	
Avgjørende betydning	2,6	3,2	16,9	6,8
Stor betydning	44,7	43,2	47,9	44,7
Middels betydning	28,9	34,8	22,5	30,7
Liten betydning	13,2	13,5	11,3	12,9
Ubetydelig	2,6	2,6	1,4	2,3
Ikke sikker	5,3	1,3	0	1,5
Ikke aktuelt	2,6	1,3	0	1,1
Totalt	100	100	100	100

Kommunen som samfunnsutvikler

Kommunene spiller en viktig rolle for utviklingen av næringslivet og sysselsettingen i Norge. I denne rapporten forsøker vi derfor å kartlegge og forstå det næringsarbeidet kommunene gjør for å utvikle det lokale næringslivet og skape økt sysselsetting. Dette gjør vi gjennom en analyse av drivere og hindringer av kommunalt nærings- og sysselsettingsarbeid.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2011:30
ISBN 978-82-7422-837-5
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20221