

Hvordan rigge seg for å bli best på næringsutvikling?

Kunnskap om den kommunale næringsutviklingsrollen
- og noen tips til hvordan bli en mer næringsvennlig kommune



Distriktssenteret, 14.10.18

Torbjørn Wekre og Bjørn Richard Jensen

Innholdsfortegnelse

Innledning	3
Målestokken på god kommunal næringsutvikling	3
Arbeidsplassvekst, nyetableringer og verdiskaping	3
Næringsattraktivitet.....	3
Næringsvennlig	3
Resultater og effekter av kommunale planer og tiltak	4
Kommunens roller som næringsutvikler.....	4
Kompleks og sammensatt	4
Flere roller.....	4
Næringsutviklingsrollen når kommuner slår seg sammen.....	6
Sentrum – utkant	6
Arbeidsplassutvikling vs. stedsutvikling	6
Regulere – mobilisere	6
Lokale utviklingstradisjoner	6
Samarbeid om næringsutvikling mellom kommuner.....	7
Næringslivets behov for hjelp og støtte varierer	8
Ulik forståelse i kommune og næringsliv	9
Organisering av næringsutviklingsarbeidet	10
Rett organisering?.....	11
Betydningen av enkeltpersoner.....	12
Utviklingskulturen på stedet og i kommunen.....	13
Forbedring av førstelinje for næringsutvikling.....	13
Bli en mer næringsvennlig kommune – noen enkle tips.....	15
Aktuelle spørsmål til lokalt næringsliv	15
Intern sjekkliste for kommunale ledere	15
Oppsummering	17
Referanser.....	18
Nettressurser (lenker).....	19

Innledning

Kommunens rolle som tilrettelegger for næringsutvikling er ikke en lovpålagt kommunal oppgave. Like fullt er denne rollen en sentral del av kommunenes samlede engasjement innen lokal samfunnsutvikling.

I dette notatet har Distriktssenteret sammenstilt kunnskap fra ulike studier om den kommunale næringsutviklingsrollen. Vi har også oppsummert erfaringer fra flere nasjonale programmer og prosjekter for å videreutvikle den såkalte «førstelinja for næringsutvikling», samt Distriktssenterets egne kartlegginger av hvordan kommuner har jobbet med næringsutvikling.

De som leter etter én bestemt oppskrift for hvordan kommunen kan lykkes med næringsutviklingsarbeidet vil bli skuffet. Denne finnes ikke. Det samme gjelder for organisering av det kommunale næringsutviklingsarbeidet. Derimot finnes det noen kjennetegn eller fellesnevner ved måten næringsutviklingsarbeidet foregår som kan forklare at noen kommuner lykkes bedre med næringsutviklingen enn andre kommuner.

På Distriktssenterets nettside <https://distriktssenteret.no/fagomrader/naeringsutvikling/> finnes artikler, lenker til studier, råd og tips knyttet til kommunens rolle som næringsutvikler.

Målestokken på god kommunal næringsutvikling

Hva menes med at en kommune lykkes med sitt arbeid med næringsutvikling? Det finnes det ikke noen entydig definisjon av. Det er imidlertid viktig at aktørene (fra næringsliv, kommuneorganisasjon og andre) i det konkrete arbeidet har diskutert hva som er målestokken og legger til grunn samme forståelse. Det gjelder enten det er snakk om evalueringer av kommunalt næringsutviklingsarbeid, arbeid med å bli en mer næringsvennlig kommune, eller i forbindelse med samfunns- og næringsplaner. Her er noen av de mest brukte måtene å måle på:

Arbeidsplassvekst, nyetableringer og verdiskaping

Arbeidsplassvekst i lokalt næringsliv er et mål som ofte brukes i nærings- og samfunnsplaner i norske kommuner. Antall **nyetableringer** (etablererfrekvens), og økt **verdiskaping** i det lokale næringslivet brukes også gjerne som mål. Hvor mye av arbeidsplassveksten, nyetableringene og/eller verdiskapinga i næringslivet som kan tilskrives kommunens arbeid med næringsutvikling, er imidlertid vanskelig å isolere og måle.

Næringsattraktivitet

Telemarksforskning har utviklet en modell som måler hvor nærings- og bostedsattraktive kommunene er. Modellen skiller mellom faktorer som det enkelte sted ikke kan gjøre noe med, blant annet strukturelle faktorer som nasjonal bransjevekst og næringslivets sammensetning, og det en lokalt faktisk kan gjøre noe med. En kommune som har en høyere arbeidsplassvekst enn de strukturelle faktorene skulle tilsi er da pr. definisjon en næringsattraktiv kommune.

Næringsvennlig

En annen måte å måle kommunens arbeid med næringsutvikling er å spørre næringslivet om [hvordan kommunens tjenester og engasjement vurderes](#). Her er det ikke resultatet av næringsutviklingen som er målestokken, men i hvilken grad næringslivet opplever at kommunens tjenester og engasjement er næringsvennlig.

Resultater og effekter av kommunale planer og tiltak

Målestokken for god næringsutvikling i en kommune kan også være i hvor stor grad næringsplaner blir fulgt opp, og tiltak gjennomført. Gjerne også at en lykkes med å nå fastsatte mål innenfor strategiske og prioriterte innsatsområder.

Kommunens roller som næringsutvikler

Kompleks og sammensatt

Kommunens rolle som næringsutvikler har blitt stadig mer kompleks de siste årene. Skillet mellom næringsutvikling og annen samfunnsutvikling har blitt mindre. Arbeid med næringsutvikling for femti år siden tok utgangspunkt i at om arbeidsplassene kom, kom folk. Å få folk til å komme, eller å ta seg av folk som kom, var ikke næringsutvikleren sin oppgave. I dag er arbeidskraft og kompetanse i langt større grad en knapphetsfaktor, og det å lykkes med næringsutvikling handler derfor om noe mer enn å bidra til å skape arbeidsplasser. Det skal være attraktivt både å jobbe og bo et sted, i en kommune og region.

Inkludering av flyktninger kan være avgjørende for å skaffe arbeidskraften som trengs til næringsutvikling og kommunale tjenester. Boligpolitikken og fritidstilbud kan ha mye å si, osv. Det er viktig at kommunens innsats og ressursbruk innen samfunnsutvikling evner å se alle disse innsatsområdene i sammenheng når samfunns- og næringsplaner utformes og tiltak skal gjennomføres.

Flere roller

For å forstå og drøfte hvordan en kommunes næringsutviklingsarbeid best bør organiseres og ivaretas, er det nødvendig å være bevisst på at vi her snakker om ikke én rolle, men flere roller:

Forvaltningsrollen, som handler om å sørge for å ivareta brede samfunnsmessige interesser i henhold til offentlige lover, forskrifter og reglement.

Produsentrollen, som innebærer å yte tjenester overfor lokalt næringsliv (bedrifter og etablerere). Dette kan både omfatte disponering av ulike økonomiske virkemidler, og å yte veiledning og rådgivning. Her er det ofte snakk om en direkte bedriftsrettet innsats.

Entreprenørrollen, handler om å initiere og gjennomføre utviklingsprosjekter i samarbeid med næringslivet, utvikle og følge opp strategiske planer, delta aktivt på lokale næringslivsarenaer, gjennomføre bedriftsbesøk m.m. Mye av denne aktiviteten og engasjement er kjennetegnet av å være tilrettelegging for næringslivsvekst, og begrunnet i at det indirekte bidrar til ønsket næringsutvikling. Dette kan være rekrutteringstiltak, sentrums- og eller stedsutvikling, utvikling av nye utdanningstilbud, m.m.

De 3 rollene over er blant annet studert av Moen ([2011](#)). Her heter det blant annet:

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 (entreprenørrollen).

I tre ulike FAFO-rapporter (Hødnebo og Lund 1994), (Nergaard 1996) og (Moen 2011) poengteres det at den viktigste rollen kommunen har for næringslivet i de største kommunene er tilrettelegging

i forhold til plan og utvikling, kapasitet på infrastruktur og næringsarealer, dvs. forvaltningsrollen. I de mindre distriktskommunene derimot vektlegges kommunens rolle som produsent og entreprenør i større grad. Vi finner støtte for dette synet blant annet i studien til Aarsæther og Nyseth (2007). Av 66 samfunns- og næringsutviklingsprosesser (innovasjoner) i 21 småkommuner i de nordiske landene, hadde kommuneorganisasjonen en rolle i 65 av disse. Dette tolkes som et klart uttrykk for at kommunen har en særlig rolle og betydning for at næringsutvikling og nyskaping skal skje i norske distriktskommuner.

Kommunens særlig viktige rolle kommer også frem i en studie av 41 småkommuner (Cruickshank, Vasstrøm, Sand, Sivertsen og Haugum, 2014). [Studien](#) viser at kommuneorganisasjonen har en relativt stor betydning for utviklingsarbeidet, fordi andre større aktører ofte er fraværende i småkommuner.

Næringsutviklingsrollen når kommuner slår seg sammen

Når en eller flere mindre kommuner slår seg sammen med en større og kanskje mer sentral kommune, kan det være viktig å kartlegge næringslivets forventninger til den nye kommunens utøvelse av næringsutviklingsrollen.

Avhengig av kommunestørrelse og sentralitet, kan det både i næringslivet og i kommuneorganisasjonen herske ulike forventninger til hvordan kommunenes næringsutviklingsroller bør vektes og utøves i alle deler av den nye og større kommunen. Næringslivet i byen sine forventninger til hjelp og støtte til næringsutvikling, trenger altså ikke å være det samme næringslivet i små bygdesamfunn forventer av kommunen i rollen som næringsutvikler.

I studien [«Brikker som mangler»](#) (Angell, Ringholm og Bro, 2015) er det pekt på noen utfordringer i forbindelse med sammenslåing av kommuner:

Sentrum – utkant

Større kommuner endrer ikke geografien, og de særegne utfordringene for sentrum og utkant vil ved større kommuner måtte løses innad i én og samme kommune. Det kan gi større utfordringer med å spisse næringsutviklingspolitikken for en kommune.

Arbeidsplassutvikling vs. stedsutvikling

En dimensjon er knyttet til hva slags utfordringer som vektlegges i en storkommune, er det arbeidsplassutvikling eller steds/byutvikling. Arbeidsplassutvikling vil trolig være viktigst der det er stagnasjon og tilbakegang og der næringslivet sliter.

Stedsutvikling er viktig særlig når steder er under omforming, det være seg perioder med utbygginger eller i perioder med nedbygging (Angell, Ringholm og Bro, 2015:49).

Regulere – mobilisere

Press på arealer øker behovet for å regulere, mens mobilisering til ny aktivitet vil være viktigere i områder med mindre reguleringsbehov.

Lokale utviklingstradisjoner

De stedsspesifikke utviklingstradisjonene («slik gjør vi det her») vil påvirkes av kommunesammenslåing, for eksempel ved at sentrale aktører skiftes ut, eller ved endring av geografisk og/eller bransjemessig tyngdepunkt i satsingen. Dette kan ha både positive og negative konsekvenser.

Samarbeid om næringsutvikling mellom kommuner

Onsager (2018) har på bestilling fra Innovasjon Norge sett på grunner til at kommuner bør samarbeide regionalt om næringsutvikling. I notatet «Regional næringsutvikling og kommuneregionalt samarbeid» pekes det på at:

- Økt verdiskaping og styrket næringsutvikling både i kommuner og landet totalt krever i økende grad bedre skreddersydd og koordinert politikk og virkemidler på regionalt nivå.
- Funksjonelle regioner (eks. bo- og arbeidsmarkedsregioner) er ofte best egnet; fylkeskommunene er for store og kommunene for små (geografisk og funksjonelt) for oppgaven.
- Det forutsetter at kommunene tar ledelses- og samstyringsansvaret i BA-regionene mellom offentlige (kommuner, fylkeskommuner, IN, SIVA, NFR) og private aktører.
- Næringsutvikling skjer på tvers av kommunegrenser:
 - Bedrifter og næringsmiljøer forankres og utvikles i regionale arbeidsmarkeder, næringsmiljø, verdikjeder og kunnskapsnettverk som går utover kommunegrenser.
 - Innovasjonssamarbeid med partnere «lokalt/regionalt» er viktig for innovative bedrifter, og ofte i kombinasjon med nasjonale samarbeid (og for en mindre del også internasjonalt).
 - Velfungerende regionale innovasjonssystemer er viktig for virksomheters innovasjons- og vekstevne. Disse kan bare styrkes på tvers av kommunegrenser.
 - Bo- og arbeidsmarkedsregioners egenskaper (ressurser, attraktivitet, infrastruktur, tilgjengelighet) er viktigere for bedrifters lokalisering, vekst- og utviklingsmuligheter enn enkeltkommuner.

Det er også pekt på noen forhold som fremmer samarbeid mellom kommuner:

- Regional samhörighet/ integrasjon
 - by-omland, bo- og arbeidsmarked, tradisjoner for samarbeid/gode erfaringer
- Kommunene oppfatter seg/hverandre som «likestilte»
 - «Hver én stemme, uavhengig av størrelse»
- Felles forståelse av samarbeidets mål og nytte
 - «Positiv-sum-spill» (mer enn «nullsum-spill»)
- Aktiv deltakelse fra andre enn kommunale aktører i regionen
 - Kunnskapsinstitusjoner, næringsliv, andre virkemiddelaktører
 - Koplinger også ut av regionen
- Regionalt lederskap med god forankring og oppslutning fra alle kommunene

og hva som hemmer:

- Svak regional samhörighet/integrasjon
 - Ingen bo- arbeidsmarkedsregion, tradisjoner for samarbeid, store geografiske avstander
- Skjeve maktforhold og ujevn tilgang på utviklingsressurser og prioriteringer blant kommunene
- Mangelfull interesse, deltakelse og drahjelp fra andre enn kommunale aktører
 - Kunnskapsinstitusjoner, næringsliv, virkemiddelaktører ellers

- Kommunene sagt «ja» til for mange samarbeid etc. til tross for manglende kapasiteten

Angel og Grimsrud (2017) peker på flere av de samme forholdene som Onsager (2018). I deres studie [«Små kommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling»](#) konkluderer Angell og Grimsrud dessuten med at regionalt samarbeid er et tveegget sverd for småkommuner: Det kan bidra til å øke egen utviklingskapasitet og å få satt i gang utviklingstiltak, men samtidig kan det binde opp ressurser – som det allerede er knapt med.

Næringslivets behov for hjelp og støtte varierer

Når kommunens engasjement for og organisering av næringsutviklingsarbeidet skal bestemmes, er det viktig å være klar over at begrepet *næringsliv* rommer mange forskjellige varianter. Alt etter type næringsliv, vil også det som etterspørres eller forventes av kommunale tjenester og bistand variere.

Dersom en kommune er opptatt av å finne ut hva det lokale næringslivet forventer av kommunale tjenester og næringsutviklingsbistand, er det derfor viktig å kunne sortere svarene etter hvilket næringsliv det er snakk om.

Eksisterende næringsliv, altså de bedriftene som allerede er etablert og finnes på stedet/i kommunen, er heller ikke en entydig gruppe. Her kan en skille mellom:

- bedrifter med og uten ansatte
- bedrifter med et lokalt marked og bedrifter med et internasjonalt marked.
- bedrifter med lokale eller eksterne eiere
- bedrifter som er råvarebasert eller ikke
- vareproduserende eller tjenesteproduserende

Det etablerte næringslivet vurderer rask kommunal saksbehandling i saker som angår sine bedrifter som viktig, som i forbindelse med regulerings- og byggesaker, tilrettelegging og utvikling av næringsareal, forbedring av infrastruktur og transportløsninger. Dette er tjenester som i all hovedsak kommuneorganisasjonen har ansvaret for, og som i liten grad tilligger for eksempel et næringsutviklingselskap å inneha et ansvar for.

Etablerere og gründere, altså personer som har planer om eller er i ferd med å etablere en bedrift, er heller ikke en ensartet gruppe med de samme behovene for tjenester og bistand fra kommunene. Gründere med forretningsidéer myntet på et nasjonalt og internasjonalt marked har andre behov for støtte og bistand enn etablerere som for eksempel skal starte opp en lokal butikk eller frisørsalong. Ungdom og førstegangsetablerere har også ofte andre behov for etablererstøtte enn seriegründere.

Fra oppsummeringen av FUNK-prosjektet, Førstelinje for utvikling av næringsliv i kommunene, i 2011, finnes det kunnskap om hva etablerere og gründere ønsker seg av en god førstelinje. Denne «ønskelisten» kan oppsummeres slik:

- «Én dør» inn til lokalt hjelpeapparat med lav terskel og lett tilgang til basisinformasjon
- Å bli tatt på alvor og møtt med respekt
- Å få konkret bistand i forbindelse med finansiering
- Å bli koblet til «riktig» nettverk og kompetanse

Et økende antall innvandrere starter egen bedrift. Mange innvandrere kommer fra en kultur der det er lav terskel for gründervirksomhet. Svak tilknytning til arbeidsmarkedet, arbeidsledighet og dårlig personlig økonomi motiverer mange til å starte egen bedrift ([Enehaug m.fl., 2009](#)).

Inntektsusikkerhet, manglende kompetanse på det å drive bedrift og tilgang på kapital er ofte barrierer for alle etablerere, uansett bakgrunn ([Grünfeld m.fl., 2015](#)). For innvandrere kan det være ekstra vanskelig fordi de ikke kjenner lover og regler, ikke får godkjent utdanning, har språkproblemer og fordi de ofte kun har nettverk med andre innvandrere ([Ljungren m.fl., 2012](#)). Mangel på kunnskap om lokale næringsforeninger, næringssselskap og de gode hjelperne kan også være en stor barriere for innvandrere som er ekstra avhengig av støtte for å kunne realisere sine planer. Mange kommuner tar ikke inn over seg at de må justere virkemidler og arbeidsmåter - slik at innvandrere med etableringsplaner får den støtten de trenger ([Distriktssenteret, 2018](#)).

Ulik forståelse i kommune og næringsliv

I FAFO-studien "[Kommunen som samfunnsutvikler – drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid](#)" (Moen, 2011), dokumenteres et gjennomgående misforhold mellom hvordan næringsledere og kommunenes ledelse vurderer kommunenes næringslivstjenester. Her er noen eksempler fra rapporten:

- Kun 15 % av næringslivslederne mener kommuneorganisasjonen har en god/meget god forståelse for næringslivets behov, mens hele 82 % av rådmenn/næringsansvarlige mener at denne forståelsen er godt/meget godt på plass i kommunene.
- 20 % av næringslivslederne mener kommunens reguleringsplaner er godt/meget godt tilpasset næringslivets behov, mens 70 % av de kommunale lederne mener dette er godt/meget godt ivaretatt.
- 18 % av næringslivslederne mener kommunen har rask saksbehandling på saker som angår næringslivet, mens 78 % av kommunens egne ledere mener de leverer rask saksbehandling til næringslivet.

Ringholm, Aarsæther, Nygaard og Selle (2009) gjorde en omfattende kartlegging av kommunens rolle som samfunnsutvikler. Også her ga ordførere og rådmenn seg selv gode karakterer i samfunnsplanlegging og næringsutvikling. I rapporten heter det imidlertid blant annet:

«Kommunene mener generelt at de har relativt god kompetanse på områder som har betydning for lokalt utviklingsarbeid, (...) Denne oppfatningen utfordres sterkt av synspunkter fra eksterne aktører som kommunene samarbeider med.» (Ringholm, Aarsæther, Nygaard og Selle, 2009):

Igjen ser vi altså at kommunal sektors oppfatning av egne tjenester og rolle ikke stemmer med hvordan den oppleves fra utsiden av rådhusene.

Organisering av næringsutviklingsarbeidet

Næringsutviklingsarbeidet i kommune-Norge drives svært forskjellig. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom de mange måtene det kommunale næringsutviklingsarbeidet er organisert på. Spesielt produsent- og entreprenørrollen er gjenstand for ulik organisering, mens forvaltningsrollen (naturlig nok) i all hovedsak skjer i den ordinære kommunale linja.

At næringsutvikling ikke er en lovpålagt kommunal oppgave kan være en av grunnene til at «feltet» er lite standardisert mht. praksis rundt omkring i kommune-Norge.

I studien *Kommunen som næringsutviklar – kommunalt tiltaksarbeid* fra 2013 (Teigen og Lien) gis det et bilde på hvordan arbeid med næringsutvikling er organisert i kommunene, og hvordan dette har utviklet seg fra 1995 til 2010. Her refereres det til at:

- antall årsverk som kommunene bruker på næringsutvikling er halvert – en nedgang fra i snitt 2,4 til 1,2 årsverk pr kommune fra 1995.
- andelen kommuner med egen næringsetat/avdeling er redusert fra 24 prosent til 21 prosent
- andelen som bruker utviklings-/næringsseksjon økt fra 6 prosent til 21 prosent.
- fortsatt en del ordførere og rådmenn som har det daglige ansvaret for næringsutvikling i en del kommuner

En nyere NIVI-rapport fra 2016 viser at mange kommuner i dag er preget av liten personellkapasitet i egen organisasjon innenfor samfunnsutviklingsområdet. Tre fjerdedeler av kommunene rapporterer at de har under ett årsverk i egen organisasjon for å ivareta arbeidet med næringsutvikling, herunder råd, veiledning og tilrettelegging for næringsutvikling, inkludert næringssjef (Vinsand og Eidset, 2016).

[Teigen og Fosso \(2014\)](#) viser til at den regionale næringsutviklingsmodellen er klart på frammarsj. Her kommer det fram at selv om disse regionale næringsutviklingsmodellene er i vekst, så holder mange av kommunene fast i ordningen med egen førstelinjetjeneste, både gjennom «tiltakskonsulentmodellen» og «ordfører-/rådmannsmodellen».

I og rundt flere av de største bykommunene er det etablert organisasjoner og prosjektsamarbeid med formål å arbeide strategisk med næringsutvikling i en større regional kontekst. Eksempler på slike er Business Region Kristiansand, Greater Stavanger, Oslo Business Region med flere.

I flere mellomstore byregioner har det de siste årene vokst fram utviklingsseksjoner på tvers og i samarbeid mellom bykommune og omlandskommuner. Flere av disse seksjonene har vært sentrale aktører i [Byregionprogrammet](#). Hamarregionen Utvikling, som er samarbeid mellom kommunene i Stange, Hamar og Løten, med Hamar som vertskommune, er ett eksempel. Hamarregionen Utvikling jobber med å fremme samarbeid mellom lokale og regionale næringsutviklingsaktører og ulike næringsinteresser i regionen, samt med markedsføring av regionen utad. Sentralt i arbeidet er også kompetanseheving og utvikling av eksisterende næringsliv. Haugalandet Vekst AS, med 10 eierkommuner i og rundt Haugesund, er et annet eksempel på slike selskap.

Rett organisering?

Flere studier av den kommunale næringsutviklingsrollen er tydelig på at det ikke finnes en suksessoppskrift når det gjelder organisering. Her er noen eksempler:

”Nyskapende praksis i kommunal næringsutvikling – Teori og praksis i kjølvannet av Kommuneprosjektet» ([Rønning, 2009](#)):

Forskjeller fra kommune til kommune med hensyn til utfordringer, eksisterende næringsliv, ressurser og utviklingsmuligheter gjør at samme praksis i næringsutviklingsarbeidet ikke nødvendigvis vil ha samme effekt i alle kommuner.

”Langtidseffekter av omstillingsprogram” ([Sand, Steen, Carlsson og Nilsen, 2010](#)):

Lokal tilpasning ser ut til å være viktigere enn ”beste praksis” i andre omstillingsprogram når det gjelder organisering og gjennomføring av omstillingsprogram. Langtidseffekter påvirkes i liten grad av organisasjonsform. Side: xv.

«Suksessrike distriktskommuner» (Kobro, Vareide og Hatling, 2012):

Noen av de berørte suksesskommunene har eget utviklingsselskap, noen har organisert seg i interkommunale næringsutviklingsselskap. Noen kommuner har egen næringsjef, noen har plassert ansvaret for næringspolitikken sammen med andre oppgaver; for eksempel ”plan og næring”. Den måten man har organisert næringspolitikken på, er neppe en suksessformel i seg selv. Hvordan man har organisert sin næringspolitikk spiller med andre ord langt mindre rolle enn hvordan man utfører sin næringspolitikk. (s. 24)

«Brikker som mangler» (Angell, Ringholm og Bro, 2015):

Litteraturstudien har avdekket smått med dokumentasjon når det gjelder mer detaljerte trekk ved organisering, kompetanse og samarbeidskonstellasjoner for ulike næringsutviklingsformål i kommuner av ulik størrelse, samt resultater og effekter av ulike måter å gjøre dette på. (s.51)

Samlet sett tyder undersøkelsene så langt på at organisasjonsform har mer underordnet betydning for om kommunene lykkes i arbeidet med næringsutvikling. (s.2)

I studien «Omstilling og styrket utviklingsevne» (Flatnes, 2018), er det sett nærmere på hvordan omstillingskommuner ivaretar og viderefører kompetanse, arbeidsform og strukturer etter avsluttet omstillingsprogram. I denne studien argumenteres det for at en videreføring av næringsutviklingsarbeidet i et utviklingsselskap kan være hensiktsmessig ut fra flere forhold. Her nevnes at organiseringen i et utviklingsselskap:

- legger til rette for en sterkere involvering av næringslivet på strategisk nivå i kommunens utviklingsarbeid
- disponerer for å generere supplerende finansiering og prosjekter
- innebærer en varig og forpliktende allokering av ressurser til næringsutvikling fra kommunenes side
- skjermes personellressursene fra å bli satt til andre typer kommunale oppgaver

Argumentene for å velge utviklingsselskapsmodellen er som sagt knyttet til videreføring av det kommunale næringsutviklingsarbeidet etter en forutgående omstillingsperiode, og ikke argumenter som uten videre kan brukes generelt om organiseringen av næringsutviklingsarbeidet i norske kommuner.

Betydningen av enkeltpersoner

Distriktssenteret erfarer at kommunens arbeid med næringsutvikling i stor grad avhenger av egenskaper, arbeidsform og handlekraften til enkeltpersoner. Det er gjennomført mange studier og evalueringer av «systemer» og «apparat» for næringsutvikling. I alle disse forskjellige systemene og apparatene sitter det enkeltpersoner med ulike roller, oppgaver, kompetanse og menneskelige egenskaper.

Noen kommuner velger å «sette bort» arbeidet med næringsutvikling til et selskap eller en organisasjon utenfor rådhuset. Når Distriktssenteret stiller ordførere og rådmenn spørsmål om hvordan arbeidet med næringsutvikling foregår i deres kommuner, får vi ulike svar. Her er to ganske ulike svar:

- "Her blir næringsutvikling håndtert av næringssselskapet"
- "Som ordfører har jeg definert næringsutvikling som min viktigste oppgave"

Ordførers rolle som frontfigur i samhandlingen mellom næringsliv og kommunen, døråpner og nettverksbygger blir ofte understreket i slike sammenhenger. Det operative ansvaret for å veilede bedrifter og gründere kan godt «settes bort», men spesielt i distriktskommuner har ordførere og også rådmenn viktige roller i næringsutviklingsarbeidet.

Fra studien «*Suksessrike distriktskommuner*» (Kobro, Vareide og Hatling, 2012) heter det blant annet:

«Enkeltpersoner er viktige for betydningsfulle tiltak, nyskappingsinitiativer eller nye veivalg som er blitt tatt i kommunene. Det er viktig å understreke at dette ikke alltid handler om personer utenfra. Flere steder ble det pekt på ordførerens personlige initiativer. Vi har hørt fortellinger som berømmer rådmannen som ildsjel for sentrale utviklingsprosjekter.» (s.7)

I studien «*Skandinaviske best cases i kommunalt næringsarbeid*» fra [Oxford Research \(2005\)](#) poengteres også betydningen av kommunens politiske ledelse. Her heter det blant annet i oppsummeringen fra casekommunene:

" Ordføreren har en meget betydelig rolle som frontfigur i næringsarbeidet. Ordføreren engasjerer seg sterkt på dette området." (s.16)

Det er en sammenheng mellom hvor høyt kommunale ledere prioriterer næringsutvikling og hvor næringsvennlig ledere i det lokale næringslivet oppfatter kommunen.

[I sluttrapporten fra programmet Næringsvennlig kommune](#) (Ruderaas og Hammerfjeld, 2000) heter det blant annet:

«Kommunene har et betydelig antall utviklingsprosjekter som løper samtidig. Vår erfaring er at dersom en kommune skal lykkes med et prosjekt som "Næringsvennlige kommuner" må toppledelsen finne tid til reelt engasjement. Resultatene er best der hvor rådmannen (og ledergruppen) har prioritert prosjektet høyt.» (s.4).

Distriktssenteret erfarer videre at ledere i næringslag, næringsforum, utviklingsselskap, næringssselskap har stor betydning for "trøkket" i lokal næringsutvikling. Vi har mange eksempler på at næringsliv fremhever slike enkeltpersoner. Egenskaper som spesielt fremheves er handlekraft, tillitsskapende, imøtekommende, oppsøkende, proaktiv, tett på næringslivet, nettverksbygger, begeistrer.

Utviklingskulturen på stedet og i kommunen

Stedlig suksess ser ut til å handle mye om den lokale utviklingskulturen. Denne kulturen preges av lite jantelov, det er lov å prøve og feile. I de 15 suksessrike distriktskommunene (Kobro, Vareide og Hatling, 2012), finner forskerne klare spor av offensiv og optimistisk utviklingskultur. Rapporten viser blant annet at:

- Et steds utviklingskultur kan avgjøre om tilfeldighetene fører til krise eller muligheter. For et klart flertall av kommunene, er det tydelige spor å finne av en offensiv og optimistisk utviklingskultur. Aktørene legger mer vekt på tilpasning og fleksibilitet, enn på regler og kontroll.
- Det som først og fremst avgjør suksess er adferdsmønsteret som preger folkene som bor og virke på stedet. Folk skaper steder, ikke bare gjennom sitt antall – også ved sine holdninger og handlinger.

Det har de siste årene blitt satt ulike navn på et steds utviklingskultur. Noen forskere snakker om *stedets ånd* og andre om den *kollektive mentaliteten på stedet*.

Utviklings- og organisasjonskulturen i kommuneorganisasjonen blir også tillagt stor vekt som forklaring på at noen distriktskommuner oppnår vekst i arbeidsplasser og innbyggere. Kommunens organisasjon evner å være tilrettelegger, døråpner, pådriver og støttespiller. Kommuner som lykkes best kjennetegnes av at kulturen i kommuneorganisasjonen har et sterkt innslag av samarbeid, ekstern oppmerksomhet og entreprenørskap.

I studien suksessrike distriktskommuner anno 2018 (Vareide, Svoldal, Nyborg Storm og Groven, 2018) understrekes betydningen av den stedlige utviklingskulturen:

«Etter denne nye studien tror vi fortsatt at den stedlige kulturen er det viktigste fellestrekket for attraktive kommuner» (s: 9).

I den nye studien fra 2018 peker forskerne på hva som bør kjennetegne en utviklingskultur for å skape en attraktiv kommune. To viktige kjennetegn ved kommuner som lykkes for å skape attraktive kommer er:

- Godt samspill mellom kommunen og de andre viktige samfunnsaktørene krever høy tillit. Kommunen har ansvar for å skape denne tilliten gjennom åpenhet, god dialog og vedvarende prosesser.
- Kommunen må ha evne til å reagere raskt og utnytte positive muligheter i næringslivet (ha beredskap for flaks). (Vareide, Svoldal, Nyborg Storm og Groven, 2018;9).

Forbedring av førstelinje for næringsutvikling.

Ulike studier lister opp forbedringspunkter når det gjelder den kommunale førstelinja for næringsutvikling.

I 2005 og 2006 var 47 kommuner med i et prosjekt i den hensikt å forbedre førstelinja for næringsutvikling. I sluttrapporten fra prosjektet ([ECON og Nordlandsforskning, 2007](#)) pekes det på noen forbedringsområder som kommunene har et ansvar for og bør ta tak i. Disse forbedringspunktene er også i stor grad sammenfallende med senere studier av næringsutviklingsrollen til kommunene, som Moen (2011) og Kobro, Vareide og Hatling (2012) og Vareide, Svoldal, Nyborg Storm og Groven (2018):

Næringsutvikling på den kommunale dagsorden

- Det er behov for å styrke bevissthet og fokus på arbeid med næringsutvikling i kommunene. Dette gjelder den politiske og administrative ledelse i kommunen, men også kommunestyrets medlemmer.

En mer utadrettet og oppsøkende arbeidsform

- Det er behov for å utvikle nye arbeidsformer overfor brukerne i næringsutviklingsarbeidet. Dette gjelder særlig i forhold til en mer oppsøkende arbeidsform overfor gründere og bedrifter, samt koblingstjenester opp mot det regionale virkemiddelapparatet.

Støtte til samfunnsentreprenører, ildsjeler og bygdesamfunn

- Ildsjeler eller samfunnsentreprenører gjør en svært viktig jobb for lokalsamfunnet. Det er viktig å arbeide videre med tiltak overfor enkeltbygder og ressurspersoner, fordi denne type entreprenører klarer å aktivisere ellers brakkliggende ressurser spesielt innenfor frivillig sektor.
- Ildsjeler bør verdsettes som utviklingsaktører. Lokalsamfunnets utviklingskapasitet – og kompetanse styrkes når ildsjeler slipper til og involveres ([Vestby, Gundersen og Skogheim, 2014](#)).

Samspill landbruks- og næringsetat

- Behov for større integrering og samarbeid mellom kommunens landbruksetat og øvrig næringsapparat. En bedre samordning vil sikre at landbrukssektoren i større grad kan trekke på næringsutviklingskompetanse fra andre bransjer som kan utnyttes i utviklingen av tilleggsnæringer.

Videreutvikling av samarbeidet med de regionale partnerskapet

- Behov for styrke og videreutvikle et aktivt samarbeid med det regionale partnerskapet. Dette gjelder Innovasjon Norge, Fylkeskommune, Fylkesmannens landbruksavdeling, men også regionale FoU-miljø.

Bli en mer næringsvennlig kommune – noen enkle tips

Kommuner som, av det lokale næringslivet, har ambisjoner om å bli oppfattet som næringsvennlige, bør starte med å spørre nettopp næringslivet hvordan de oppfatter kommunens tjenester og arbeid med næringsutvikling¹.

Gjennomfør gjerne en spørreundersøkelse blant næringslivet i kommunen. Spør et representativt utvalg av næringslivet, altså både store og små bedrifter, godt etablerte og nyetablerte bedrifter og et bredt spekter av bransjer. Husk: det en gründer oppfatter som attraktivt med kommunen, trenger ikke å være det samme som det en bedriftsleder i en stor og veletablert bedrift oppfatter som attraktivt.

Aktuelle spørsmål til lokalt næringsliv

Still spørsmål som gir god innsikt i hva næringslivet mener om:

- om kommunen leverer gode eller dårlige tjenester
- om hvilke tjenester som oppfattes som viktige
- om strategiske næringsplaner og oppfølgingen av disse
- om kvaliteten på kommunal infrastruktur
- om tilgang til og kvaliteten på næringsarealer og næringslokaler
- om involvering av næringslivet i utforming av kommunens næringspolitikk
- om veiledning om offentlige utviklingspenger, som for eksempel kommunalt næringsfond og Innovasjon Norges virkemidler
- om kommunen oppleves nok oppsøkende overfor næringslivet

Det er tidligere i notatet vist til at det er en klar sammenheng mellom hvor høyt kommunale ledere prioriterer næringsutvikling og hvor næringsvennlig ledere i det lokale næringslivet oppfatter kommunen. Kommunen oppfattes mer næringsvennlig der rådmann og kommunal ledergruppe prioriterer næringsutvikling høyt, og finner tid til et reelt engasjement. Erfaringer fra blant annet programmet Næringsvennlig kommune for noen år siden viser dette.

Intern sjekkliste for kommunale ledere

Her er en sjekkliste med spørsmål som kan være relevant å drøfte i et ledermøte i kommunen minst en gang i året:

- Har medarbeidere med næringslivskontakt kunnskap om målene for næringspolitikken i kommunen, og egen betydning og rolle i forhold til disse?
- Kjenner vi bedriftenes utfordringer og behov godt nok? Er vi oppsøkende nok, eller stoler vi på at bedriftslederne kontakter oss vedrørende sine ønsker og interesser?
- Er vi som ledere tilgjengelige nok for ansatte og brukere i næringsutviklingssaker?
- Er det et avklart og ryddig forhold mellom den politiske ledelsen og administrasjonen i næringsaker?
- Har vi diskutert hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for kommunens service overfor næringslivet?
- Vet vi hva etablerere og bedriftsledere mener om kommunens service og tjenester?

¹ På <https://distriktssenteret.no/artikkel/hvor-naeringsvennlig-er-kommunen-din/> finner dere mer kunnskap og tips. Her er også eksempler på spørreundersøkelser gjennomført i kommuner, konkret forslag til forbedringsprosess, lenke til Innovasjon Norge – regional omstilling sitt verktøy «Næringsvennlig kommune».

- Har vil tilstrekkelige fullmakter på saksbehandlernivå til å gi god og rask nok service til bedriftskundene?
- Greier vi å koordinere oss godt nok internt i vanskelige bedriftssaker?

Oppsummering

1. Det finnes ingen rett organisering av arbeidet med næringsutvikling. Hvorvidt kommuner lykkes med sitt arbeid med næringsutvikling, avhenger mer av egenskaper, arbeidsform og handlekraften til enkeltpersoner enn måten arbeidet er organisert på
2. Det er viktig å ha en felles forståelse av hva det betyr å lykkes med det kommunale næringsutviklingsarbeidet
3. Kommunens arbeid med næringsutvikling består av flere roller, og er i tillegg mer enn bare arbeidsplassutvikling
4. Kommuner som lykkes i å skape god næringsutvikling kjennetegnes av en offensiv og optimistisk utviklingskultur.
5. Innenfor funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner er det gode grunner til at kommuner bør samarbeide om næringsutvikling
6. Spesielt i distriktskommuner krever et godt kommunalt næringsutviklingsarbeid mer enn bare forvaltning og tjenesteproduksjon. Det handler i tillegg om å ta initiativ til utviklingsprosesser, å være tett på det lokale næringslivet, drive oppsøkende virksomhet, mobilisere og engasjere ressurspersoner osv. Dette omtales gjerne som kommunens entreprenørrolle.
7. Et variert næringsliv har ulikt behov for hjelp og støtte fra kommunen. Ønskelisten til lokale etablerere og gründere og etablert næringsliv er ikke den samme.
8. Kartlegg næringslivets forventninger til kommunen. Det er ofte er sprik mellom det kommunens folk tror, og det næringslivet mener om kommunens tjenester og service.
9. Det er en sammenheng mellom hvor høyt kommunale ledere prioriterer næringsutvikling og hvor næringsvennlig ledere i det lokale næringslivet oppfatter kommunen

Referanser

- Angell, E., T. Ringholm og J. Bro (2015): *Brikker som mangler. Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse*. Norut Alta Rapport 2015:4. Alta.
- Aarsæther, N. og T. Nyseth (2007): *Innovasjonsprosesser i den nordiske periferi*. Tidsskrift for samfunnsforskning, vol 48, Nr. 1, 5-31. Oslo.
- Angell, E. og G. M. Grimsrud (2017): *Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling*. UNI Rokkan Rapport 5 – 2017. Bergen.
- Cruickshank, J. M. Vasstrøm, R. Sand, H. Sivertsen og M. Haugom. (2014): *Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner*. Trøndelag Forskning og Utvikling. Rapport 2014:14. Steinkjer.
- Econ (2007): *Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling – evaluering av pilotprosjekt i 47 kommuner*. Econ-rapport nr. R.2007.030.
- Enehaug, H., M. Gamperiene og A. Osman (2009): *Entreprenørskap blant innvandrere. Evaluering av to etablerersentre*. AFI-notat, 1/09. AFI. Oslo.
- Flatnes, A (2018): *Omstilling og styrket utviklingsevne. Videreføring av næringsutviklingsarbeid etter avsluttet omstillingsprogram*. Oxford Research AS. Kristiansand.
- Grünfeld, L., J.F. Skogstrøm, M.G. Theie, H.K Hvide (2015): *Én million ideer. Veien fra drøm til å lykkes som gründer*. Menon.
- Hødnebo, P.E. og J. Lund (1994): *Næringslivets favorittkommuner. En undersøkelse av næringslivets holdninger til det offentlige tjenestetilbudet i kommunene*. FAFO-rapport 175.
- Kobro, L.U, K. Vareide og M. Hatling (2012): *Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner*. Telemarksforskning TF-rapport nr. 303. Bø i Telemark.
- Ljungren, E., G. Solvoll og E. Vinogradov (2012): *Finansieringsordninger for innvandrere etablerere. Identifisering og utvikling av gode modeller*. Nordlandsforskning. NF-rapport nr: 6/2012. Bodø.
- Moen, S.E. (2011): *Kommunen som samfunnsutvikler. Drivere og hindringer for næringsutvikling- og sysselsettingsarbeid*. Fafo-rapport 2011:30. Oslo.
- Nergaard, K. (1996): *Næringslivets favorittkommuner 1996. Næringslivets vurderinger av det kommunale tjenestetilbudet*. Fafo-rapport 206. Oslo.
- Oxford Research (2005): *Skandinaviske best cases i kommunalt næringsarbeid*.
- Onsager, K. (2018): *Regional næringsutvikling og kommuneregionalt samarbeid – noen perspektiver og utfordringer*. NIBR. Høgskolen i Oslo og Akershus. NIBR-notat 2018-102. Oslo.
- Ringholm, T., N. Aarsæther, V. Nygaard og P. Selle (2009): *Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Rapport 8/2009. Norut Tromsø. Tromsø.
- Rønning, L. (2009): *Nyskapende praksis i kommunal næringsutvikling. Teori og praksis i kjølvannet av «Kommuneprosjektet»*. Nordlandsforskning. NF-arbeidsnotat nr. 1006/2009. Bodø.
- Ruderaas, A.B og T. Hammerfjeld (2000): *Næringsvennlige kommuner: Temahefte 4: Lederutfordringer i en næringsvennlig kommune*. Nærings- og handelsdepartementet. Oslo.
- Sand, R., M. Steen, E. Carlsson og S.K. Nilsen (2010): *Langtidseffekter av et omstillingsprogram*. Trøndelag Forskning og Utvikling. Rapport 2010:1. Steinkjer.
- Teigen, H. og G. Lien (2013): *Kommunen som næringsutviklar – kommunalt tiltaksarbeid*, i T. Ringholm, H. Teigen og N. Aarsæther (red): *Innovative kommuner*. Cappelen Damm Høyskoleforlaget. Oslo.

Teigen, H og E.J Fosso (2014): *Evaluering – bruk av næringsfond og utviklingselskap i Skjåk*. Høgskolen for landbruk og bygdeutvikling. Notat nr. 3, 2014. Klepp.

Vareide, K., S. Svardal, H. Nyborg Storm og S. Groven (2018): *Suksessrike distriktskommuner anno 2018*. *Telemarksforskning*. TF-rapport nr. 442. Bø i Telemark.

Vestby, G.M, F. Gundersen og R. Skogheim (2014): *Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid. Gløden, rollen og rammevilkårene*. NIBR-rapport 2014:2. Oslo.

G. Vinsand og I. Eidset (2016): *Landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereformen*. NIVI-rapport 2016:5. Oslo.

Nettressurser (lenker)

<https://distriktssenteret.no/fagomrader/naeringsutvikling/>

<https://distriktssenteret.no/artikkel/hvor-naeringsvennlig-er-kommunen-din/>

<https://distriktssenteret.no/artikkel/legg-til-rette-for-grunderskap-blant-innvandrere/>