

Publikasjoner kan også bestilles via nf@nforsk.no

Arbeidsnotat nr. 1006/2009	Prosjekt nr: 1018/07	Pris: kr. 50,-
ISSN-nr.:0804-1873	Prosjekt tittel: Regionalpolitisk program	
Antall sider: 36	Oppdragsgiver: Nordland Fylkeskommune	

*Nyskapende praksis i
kommunal næringsutvikling*

*Teori og praksis i kjølvannet av
"Kommuneprosjektet"*

av

Lars Rønning

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyrightheter.

FORORD

Arbeidsnotatet er resultatet av en utredningen Nordlandsforskning har gjennomført på oppdrag fra Nordland Fylkeskommune. Utredningene er en del av et regionalpolitisk program med prosjekter som tar utgangspunkt i de tre prioriterte innsatsområdene i Fylkesplan for Nordland (2004-2007). Gjennom et forprosjekt der forskere ved Nordlandsforskning og fagpersoner fra Nordland fylkeskommune har deltatt, er det definert en rekke ulike projektskisser knyttet til innsatsområdene for fylkesplanen. I dette delprosjektet har målet vært å få mer kunnskap om kommunen som næringsutviklingsaktør. Dette er knyttet til det gjennomførte pilotprosjektet "Kommunen som førstelinjetjeneste for næringsutvikling" i regi av Innovasjon Norge. Med dette som utgangspunkt gir utredningen en teoretisk og praktisk ramme for videre arbeid med næringsutvikling i kommunene. Arbeidsnotatet er skrevet av Lars Rønning med faglig støtte fra Einar Lier Madsen og Gry Alsos.

Bodø, juni 2009

SAMMENDRAG

Det er et politisk mål at kommunen skal utgjøre en sentral aktør som førstelinje for næringsutvikling. Innovasjon Norge har gjennomført et pilotprosjekt – ”Kommuneprosjektet” – hvor målet var å utvikle nye modeller i form av samarbeidsløsninger og arbeidsmetoder i næringsutviklingsarbeidet.

I kjølvannet av Kommuneprosjektet er målet med denne rapporten å utrede et teoretisk grunnlag for å forstå praksisen i det kommunale næringsutviklingsarbeidet. Spørsmålene som stilles er hvorfor og hvordan kommunen arbeider med næringsutvikling. For å svare på disse spørsmålene beskrives teoriperspektiver som bidrar til å forklare ulike elementer ved kommunens praksis. Videre systematiseres teorien i en analysemodell som i neste omgang er utgangspunkt for å utvikle et mer praktisk verktøy for planlegging og evaluering av næringsutviklingsarbeidet.

To teoriperspektiver er beskrevet som stereotype forklaringer på kommunens næringsutviklingsarbeid. Det første er et entreprenørskapsperspektiv som forklarer arbeidet som mulighetsorientert. Dette innebærer å utnytte muligheter til å drive næringsutviklingsarbeid enda mer effektivt gjennom å kombinere tilgjengelige ressurser på nye måter. Nye strategier for tiltak, samarbeid og intern organisering er mulighetsområder for et entreprenørielt næringsutviklingsarbeid.

Det andre perspektivet er hentet fra institusjonell teori. Her forklares kommunens praksis med et mål om å oppnå legitimitet i omgivelsene. Det skjer ved å oppfylle forventninger til hva kommunens rolle og innsats skal være. Referansen til slike forventninger er gjerne etablert praksis fra tidligere, eller tilsvarende praksis fra andre kommuner.

De beskrevne teoriperspektivene gir som konsekvens at kommunen organiserer arbeidet internt på ulike måter, og den samhandler med omgivelsene på ulike måter. Den interne organiseringen handler om struktur og insentiver. Offentlige organisasjoner er gjerne kjent som byråkratier med en hierarkisk vertikal struktur med insentiver til å handle strengt i forhold til regelverk og arbeidsinstruks. Fra organisasjonsteorien er dette kjent som en effektiv organisering i stabile omgivelser. Når omgivelsene ikke lenger er stabile, viser studier at også offentlige organisasjoner, som en kommune, utvikler en mer organisk intern organisering for å håndtere nye utfordringer. Entreprenøriell orientering, et konsept utviklet for å beskrive organisatoriske egenskaper som gir bedriften entreprenøriell kapasitet, kan overføres til kommunen. Knyttet til offentlig entreprenørskap viser dette hvordan interne organisering er en viktig del av næringsutviklingsarbeidet som også legger grunnlaget for hvordan kommunen samhandler eksternt.

Overfor omgivelsene kan kommunen opptre med ulike roller som forvalter, tjenesteprodusent eller samfunnsutvikler. I disse rollene håndterer kommunen innbyggere og næringsliv på ulike måter, fra enveis kommunikasjon som offentlig autoritet, til samhandling om utviklingsoppgaver der mobilisering av menneskelige og sosiale ressurser utenfor kommunen er avgjørende for resultatet.

På grunnlag av den teoretiske gjennomgangen skisseres et verktøy for planlegging av næringsutviklingsarbeidet. Sentralt i dette er en systematisk gjennomgang av problemer som kan løses med innsats fra kommunen, og som legitimerer bruk av offentlige midler. Med definering av problemer knyttet til den lokale konteksten, sikres en målstruktur som er konsistent med de utfordringene næringsutviklingsarbeidet skal løse. Dernest kan ressursbruken rettes mot strategier som mest effektivt oppfyller disse målene. Nyskapende praksis innebærer utvikling av stadig mer effektive strategier som gir resultater i næringsutviklingsarbeidet.

INNHold

FORORD	1
SAMMENDRAG	2
INNHold	4
1. INNLEDNING	5
1.1 Næringsutviklingsarbeid i kommunen.....	5
2. LITTERATUR OG PERSPEKTIVER PÅ NÆRINGSUTVIKLING	8
2.1 Hvorfor arbeider kommunen med næringsutvikling?	8
2.1.1 Entreprenørskapsperspektivet	8
2.1.2 Institusjonelt perspektiv	9
2.2 Hvordan arbeider kommunen med næringsutvikling?	10
2.2.1 Kommunen som aktør – ulike roller	10
2.2.2 Intern organisering	12
2.2.3 Ekstern samhandling	16
2.3 Analysemodell	19
3. VERKTØY FOR KOMMUNAL NÆRINGSUTVIKLING	22
3.1 Analysefasen.....	23
3.2 Planleggingsfasen	24
3.3 LogFrame matrisen.....	24
3.3.1 Nytteverdien av verktøyet	26
4. NÆRINGSUTVIKLING I PRAKSIS	27
4.1 Kommuneprosjektet.....	27
4.1.1 Økt fokus på næringsutvikling	28
4.1.2 Proaktiv arbeidsform	29
4.1.3 Nyskapende	30
4.1.4 Organisering og samarbeid.....	30
4.2 Kommunenes praksis.....	31
4.2.1 Nytt fokus og engasjement.....	31
4.2.2 Ny kompetanse	32
4.3 Oppsummering	32
5. KONKLUSJON	34
REFERANSER	36

1. INNLEDNING

Målet med denne rapporten er å vise hvordan utvikling av en entreprenøriell praksis i det kommunale næringsutviklingsarbeidet mer effektivt kan stimulere til næringsutvikling. Med kommunens begrensede ressurser til næringsutvikling må målet være å få størst mulig effekt ut av disse ressursene. 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. Gjennom en entreprenøriell praksis kan kommunene utvikle mer effektive strategier som er basert på lokale forutsetninger. Med entreprenøriell praksis menes i korthet å oppdage og utnytte nye strategier som kan stimulere til næringsutvikling.

Prosjektet *Kommunene som førstelinje for småskala næringsutvikling* (Kommuneprosjektet) ble gjennomført av Innovasjon Norge i 2005-2006, og hadde som mål å gjøre kommunene bedre i stand til å fylle rollen som førstelinje for næringsutvikling. Kommuneprosjektet ble gjennomført med et utvalg piloter rundt om i landet. Pilotene var enkeltkommuner eller kommuner i samarbeid som hadde et arbeid på gang, eller ønsket å jobbe aktivt med å utvikle sitt næringsutviklingsarbeid. Det sentrale prosjektet skulle støtte de ulike pilotprosjektene og bidra til kompetansespredning og erfaringsutveksling. Et særlig mål var å stimulere til eksperimentering med nye strategier og samarbeidsformer, og gjennom dette skaffe et større erfaringsgrunnlag for framtidig støtte til kommunesektoren.

I kjølvannet av Kommuneprosjektet, og dets arbeid for å utvikle nye strategier i næringsutviklingsarbeidet, er målet her å se nærmere på teoretiske perspektiver som et generelt kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet. Et teoretisk fundament gir i neste omgang grunnlag for utvikling av et analyseverktøy til hjelp for den enkelte kommune i arbeidet med å utvikle lokalt tilpassede strategier. Veien om et teorigrunnlag kan sees på som en generalisering av kunnskap basert på praksis og erfaring. For eksempel gir Kommuneprosjektet erfaringskunnskap om nye strategier i næringsutviklingsarbeidet tilpasset en lokal kontekst. Selv om dette er strategier som kan ha vært suksessfull i en kommune, gir dette ingen garanti for at strategiene vil være like suksessfull i en annen kontekst. Veien om en generalisering og et teorigrunnlag gir grunnlag for en kunnskapsbasert strategiutvikling, der næringsutviklingsstrategier ikke adopteres blindt, men utvikles på grunnlag av den kunnskapen som er etablert på et bredere erfaringsgrunnlag.

1.1 NÆRINGSUTVIKLINGSARBEID I KOMMUNEN

Kommunalt næringsutviklingsarbeid handler om offentlig innsats for å opprettholde og utvikle det private næringslivet. Begrunnelsen for en politikk og innsats på dette området kan vi se i forhold til 1) næringslivets betydning for samfunnet, 2) næringslivets evne til egenutvikling, og 3) konkurranse om å tiltrekke seg næringsvirksomhet.

Privat næringsliv er en viktig kilde til velstand i det norske samfunnet. Det gir arbeid, inntekt og kjøpekraft til privathusholdningene, og det gir skatteinntekter til det offentlige velferds-samfunnet. Næringslivet er og må være dynamisk for kontinuerlig å kunne bidra til denne

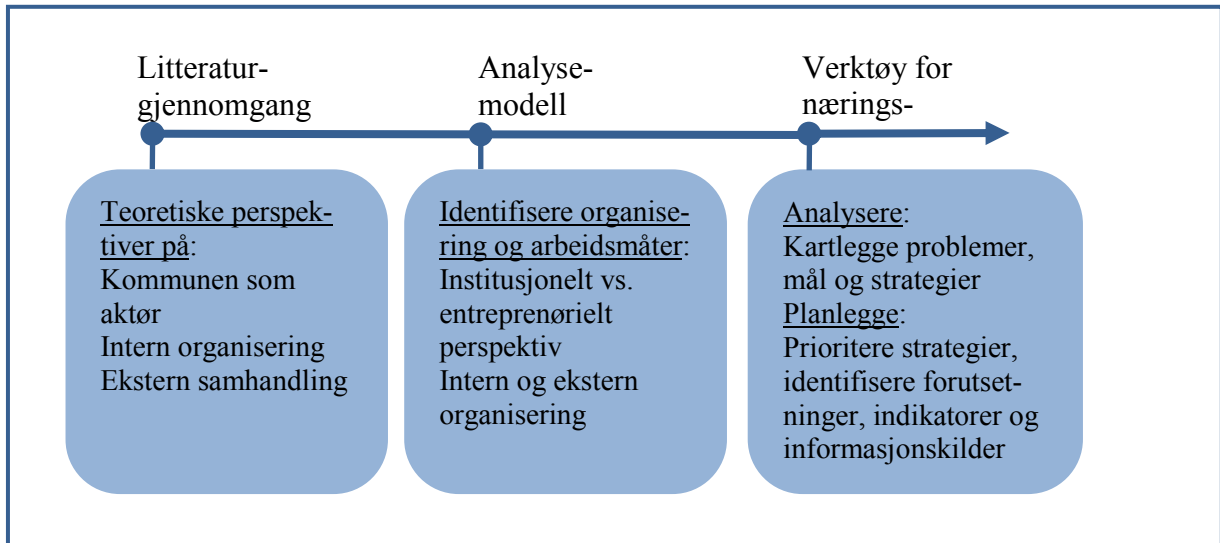
samfunnsfunksjonen. Dermed blir næringsutvikling som innebærer tilpasninger i det eksisterende næringslivet, samt etablering av nye næringsvirksomheter, viktig for å opprettholde et næringsliv som støtter opp under den private og offentlige velferden.

I et dynamisk næringsliv vil noen bedrifter legge ned og avvikle virksomheten, mens andre omstiller for å være konkurransedyktig også i framtida. Denne utviklingen styres av markedsforholdene og økonomiske realiteter i bedriftene. I tillegg vil det etableres nye bedrifter av entreprenører som ser muligheter til fortjeneste gjennom å dekke ny behov i markedet eller dekke eksisterende behov på en mer kostnadseffektiv måte. I den grad næringslivet utvikler seg dynamisk, det vil si evner omstilling og inspirerer til nyetableringer som gjør at den samlede verdiskapingen opprettholdes eller øker, er det ikke nødvendig for det offentlige å bruke ressurser på næringsutvikling. I andre tilfeller utvikles ikke næringslivet i tilstrekkelig grad og det kan være nødvendig med tiltak for å stimulere til økt næringsutvikling.

Det er særlig utkantkommuner som taper i konkurransen om å tiltrekke seg næringsvirksomhet. Dette skyldes sentraliseringsmekanismer som gjør at byer og større tettsteder kan oppnå en autonom vekst der attraktive markeder gir muligheter for ny næringsvirksomhet. Dette skaper et sug etter arbeidskraft som igjen gir tilflytting og ytterligere vekst i markedet. Små steder og utkantkommuner mangler denne vekstdynamikken, og opplever i stedet at markedsmuligheter og arbeidstilbud i omkringliggende vekstsentra tapper utkantene for arbeidskraft, og fører til stadig mindre nærings- og arbeidsmuligheter. Ut fra en overordnet målsetting om å opprettholde livskraftige lokalsamfunn også i mindre sentrale områder, skaper dette behovet for en offentlig politikk for næringsutvikling. Alle offentlige forvaltningsnivåer har et ansvar for denne politikken. Kommunenes ansvar er å være førstelinjetjeneste overfor næringslivet, og forvalte eller formidle tilgang til regionale og nasjonale virkemidler. Kommunene har dessuten mulighet til å skape et lokalt handlingsrom for arbeid med næringsutvikling ut fra lokale utfordringer og muligheter.

I denne utredningen ser vi nærmere på kommunens rolle i næringsutviklingsarbeidet og fremsetter følgende problemstilling: *Hvordan kan næringsutviklingsarbeidet i kommunen styres ut fra behov for tiltak, og tilgang på lokale ressurser?*

Denne problemstillingen fokuserer på det lokale handlingsrommet. Det ligger som en forutsetning at kommunen har et selvstendig ansvar for næringsutvikling, i tillegg til ansvaret som ligger regionalt og nasjonalt. På dette grunnlaget er målet å bidra til et kunnskapsgrunnlag som kan støtte kommunenes næringsutviklingsarbeid. Dette gjøres ved (1) å gjennomgå ulike teoretiske perspektiver på hvordan kommunen utøver sin rolle som næringsutviklingsaktør, hvordan kommunen organiserer arbeidet internt, samt samhandler eksternt for å oppnå resultater; (2) utforme en analysemodell til hjelp for å analysere ulike praksis i næringsutviklingsarbeidet og konsekvenser av dette; og (3) utvikle et verktøy for målrettet analyse og planlegging av lokalt forankret næringsutvikling i kommunen.



Figur 1: Utredningsdesign.

Figur 1 viser designet på denne utredningen. En innledende litteraturgjennomgang synliggjør ulike teoretiske perspektiver som har vært brukt til å forstå næringsutvikling og kommunens rolle i dette. Analysemodellen viser skjematisk noe av den eksisterende kunnskapen i form av dimensjoner som gjør det enklere å se sammenhengen mellom ulike praksis i næringsutviklingsarbeidet og hvordan dette påvirker evnen til lokalt utviklede strategier.

Kommunenes ansvar for næringsutvikling skaper et behov for å systematisere arbeidet med å utvikle en effektiv næringsutviklingspolitikk lokalt. Basert på de teoretiske perspektivene og analysemodellen skisseres et verktøy for analyse og planlegging av næringsutviklingsarbeidet. Dette tar utgangspunkt i et kjent rammeverk – LogFrame-modellen – og tilpasser denne til styring av mål og strategier for næringsutvikling.

I den siste delen av utredningen gjennomfører vi en begrenset empirisk undersøkelse av hvordan analysemodellen og verktøyet er relevant for den praktiske forståelsen og arbeidet i kommunene. Utredningen avsluttes med konklusjon og anbefalinger.

2. LITTERATUR OG PERSPEKTIVER PÅ NÆRINGSUTVIKLING

I dette kapitlet ser vi nærmere på ulike teoretiske forklaringer på det kommunale næringsutviklingsarbeidet. Litteratur fra ulike fagfelt kan være med på å klargjøre hvorfor og hvordan kommunen arbeider med næringsutvikling. Spørsmålet om hvorfor bidrar til å belyse ulike forklaringer på at kommunen er aktivt engasjert i næringsutvikling, mens spørsmålet om hvordan på en tilsvarende måte bidrar til å belyse ulike innfallsvinkler og ulike strategier for gjennomføring av næringsutviklingsarbeidet.

2.1 HVORFOR ARBEIDER KOMMUNEN MED NÆRINGSUTVIKLING?

Det kan tenkes ulike forklaringer på at kommunene engasjerer seg i næringsutviklingsarbeid. Den mest nærliggende forklaringen kan bygge på en mål-virkemiddel-resultat tankegang knyttet til å skape økt næringsaktivitet i en situasjon for lite næringsaktivitet skaper problemer for lokalsamfunnet, eksempelvis arbeidsledighet og fraflytting. Offentlig innsats begrunnes da med strukturelle forhold som gjør at den autonome utviklingen ikke fører til ønsket status for næringsaktivitet i lokalsamfunnet. Å utnytte muligheter som kan stimulere til næringsutvikling blir da en formålstjenelig bruk av offentlige midler. Fokuset på utviklingsmuligheter og nye strategier i næringsutviklingsarbeidet gjør at vi her kaller dette et entreprenørskapsperspektiv.

Et annet perspektiv kan hentes fra institusjonell teori. Forklaringen her baseres på aktørenes søking etter legitimitet. Denne forklaringen er kulturelt betinget, det vil si at kommunen arbeider med næringsutvikling ut fra et mål om å oppfylle forventninger til kommunen som aktør. Disse forventningene kommer fra kommunens innbyggere så vel som regionale og nasjonale aktører.

2.1.1 Entreprenørskapsperspektivet

Dette perspektivet bygger på en tilnærming til næringsutviklingsarbeidet der målet om å utvikle mer næringsaktivitet i kommunen gjør at en også fra offentlig side leter etter strategiske muligheter til å stimulere til entreprenørskap blant bedrifter og nye etablerere. Det ligger implisitt i denne tilnærmingen at kommunens engasjement og bruk av ressurser kan begrunnes med et gap mellom dagens status for næringsaktivitet og ønsket status. En videre forutsetning er at kommunen har mulighet til å nå fastsatte mål med en offentlige ressursbruk som er mindre enn den økte verdiskapingen som oppnås. I en kommune hvor næringsaktiviteten er tilfredsstillende burde dermed næringsutviklingsarbeidet nedprioriteres fordi det ikke er et behov for ekstra stimulering av næringslivet.

Entreprenørskapsperspektivet innebærer å overføre prinsippene for entreprenørskap til offentlig sektor. På linje med bedriftsentreprenører som oppdager og utnytter nye forretningsmuligheter, kan offentlig sektor oppdage og utnytte politiske muligheter gjennom for eksempel nye tiltak og virkemidler som mer effektivt bidrar til politisk måloppnåelse. På samme måte som økonomisk potensial er et sentralt insentiv for bedriftsentreprenøren, er også mer effektiv ressursbruk et insentiv for entreprenørskap i offentlig sektor. Effektiv ressursbruk innebærer et skjerpet fokus på sammenhengen mellom mål, virkemiddel og resultat. Det betyr at målene

må være tydelige, utvetydige og mulig å oppfylle, at virkemidlene er egnet til å nå målene på en effektiv måte, og at oppnådde resultater bidrar til måloppnåelse.

Entreprenørskap i offentlig sektor er en potensiell innfallsvinkel til å løse lokale utfordringer, men sektoren har i seg selv en stor utfordring med å legge forholdene til rette for offentlig entreprenørskap. Zerbinati og Souitaris (2005) skriver om offentlig entreprenørskap som kilde til omstilling og mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor. De illustrerer hvordan entreprenørskapsperspektivet lar seg overføre til offentlig sektor, og gjennom fokus på aktørene diskuteres insentiver som bidrar til å utløse entreprenørskap i offentlig sektor. Vi kommer tilbake til dette i avsnittet om intern organisering av næringsutviklingsarbeidet.

2.1.2 Institusjonelt perspektiv

Et institusjonelt perspektiv på kommunalt næringsutviklingsarbeid bygger på en forklaring om at næringsutviklingsarbeidet gjøres for å oppfylle normative forventninger til kommunen som aktør. Dette vil sjelden være å finne som uttalt mål. Det uttalte målet vil være knyttet til økt næringsaktivitet. En må likevel spørre seg om ressursbruk i næringsutviklingsarbeidet alltid er godt begrunnet med et behov for offentlig innsats, og om strategiene er godt tilpasset de underliggende problemene og mulighetene for å stimulere til økt næringsutvikling. Hvis en finner en manglende sammenheng mellom mål, virkemidler og resultater, kan dette skyldes at det også finnes andre og supplerende forklaringer på kommunenes næringsutviklingsarbeid.

Et institusjonelt perspektiv kan bidra til en supplerende forklaring. En kan tenke at næringsutviklingsarbeid settes på agendaen fordi kommunen ville få kritikk om dette ikke ble gjort. Dette fordi befolkningen og næringslivet har forventninger til at kommunen skal bruke ressurser på dette området. En kan videre tenke seg at de ansvarlige for næringsutviklingsarbeidet implementerer etablert praksis fra tidligere og fra andre kommuner for å unngå å bli eksponert for kritikk som følge av utradisjonelle valg. Gjennom et slikt handlingsmønster oppnås en legitimitet som bygger på oppfylte forventninger til kommunen som aktør.

Behovet for legitimering handler om at organisasjoner regulerer sitt forhold til omgivelsene gjennom sosial fortolkning. Greve (1995) viser til institusjonell teori som forklaring på slike legitimeringsprosesser. Kommunen styres av trangen til å redusere risiko ved å bli akseptert som en legitim aktør på grunnlag av konformitet til etablert, legitim praksis i omgivelsene. Med andre ord kopierer kommunen etablert praksis for næringsutvikling, for på den måten å opptre utad som legitim aktør, og redusere eksponeringen for kritikk basert på utradisjonelle valg. Dette betyr ikke at praksisen nødvendigvis er lite effektiv, men beslutningsgrunnlaget er heller ikke nødvendigvis rasjonelt i forhold til lokale utfordringer. På denne måten påpeker institusjonell teori en effektiv barriere mot lokal tilpasset nyskaping. Nyskaping innebærer ikke bare risiko i forhold til rent faktisk å misslykkes med å nå målene i et prosjekt. Nyskaping medfører også risiko i forhold til å ha legitimitet, og dette er ikke alltid knyttet til om prosjektet lykkes i forhold til målsettingene eller ikke.

Finstad og Aarsæther (2003) viser til at kommunen ved hjelp av institusjonell teori kan forstås som en institusjon med et normativt grunnlag som forklarer atferd. Kommunen styres av et sett med normer og regler internt, og den preges av relasjoner og spenninger i forhold til eksterne omgivelser. Dette skaper et handlingsrom og en handlingskapasitet i forhold til omgivelsene. Knyttet til næringsutvikling vil det normative grunnlaget kunne begrense eller fremme handlingsrommet for slike utviklingsoppgaver.

Institusjonell teori forklarer dermed hvordan arbeidsformene i næringsutviklingsarbeidet kan adopteres med liten grad av lokal tilpasning. Nasjonale og regionale aktører har sterk innvirkning på kommunene gjennom politikk, virkemidler og kompetanse, mens kommunene på sin side har begrensede ressurser til næringsutvikling. Denne dimensjonen gjør det relevant å studere næringsutviklingsarbeidet i forhold til hvordan forventninger og institusjonelle normer skapes. Hvilke relasjoner eksisterer og hvordan påvirkes en aktør som kommunen av ulike eksterne relasjoner?

2.2 HVORDAN ARBEIDER KOMMUNEN MED NÆRINGSUTVIKLING?

Teoriperspektivene som ble presentert i forrige avsnitt kan bidra til en overordnet forklaring på *hvorfor* kommunene driver næringsutviklingsarbeid. Denne kunnskapen er også nyttig i forhold til å forstå *hvordan* kommunen tilnærmer seg dette arbeidet. Dette handler om hvilken rolle kommunen ser seg selv i, hvordan den interne organiseringen i kommunen påvirker arbeidet, og hvordan det arbeides i forhold til eksterne aktører. Her kan det tenkes flere scenarier. I et entreprenørskapsperspektiv kan en tenke at kommunen ser seg selv som utviklingsaktør og pådriver for samfunns- og næringsutvikling. Det utvikles en intern organisering som stimulerer til idéutvikling og initiativ blant de som arbeider med næringsutvikling i kommunen. Videre opptre kommunen som samarbeidspartner og støttespiller overfor næringsliv og lokalsamfunn for derigjennom å mobilisere til målrettet aktivitet. Et alternativt scenario kan skisseres med utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv der kommunen søker legitimitet gjennom å oppfylle etablerte forventninger til kommunens rolle. Her er det mulig at kommunen først og fremst ser sin rolle som forvalter og offentlig myndighet. For å utøve denne rollen kan det mest effektive være en hierarkisk og byråkratisk intern organisering med klar ansvarsfordeling og mulighet til effektiv styring av ressursene. Overfor omgivelsene vil kommunen opptre som offentlig autoritet. Kommune driver saksbehandling basert på søknader fra private aktører, og tar beslutninger angående bevilgninger eller tillatelser i henhold til kommunale budsjetter, lover og forskrifter.

De skisserte scenariene ovenfor viser tydelig et stort spekter av tilnærminger til næringsutviklingsarbeidet der de overordnede teoriperspektivene kan brukes som hjelpemiddel til å analysere rolleforståelsen, intern organisering og håndtering av de eksterne omgivelsene. Et entreprenørskapsperspektiv bidrar til å forklare utformingen av virkemidler, søking etter nye løsninger og fokus på resultat. Dette blir en arbeidsform med stort fokus på innovasjon der dette kan bidra til bedre løsninger og resultater. Et institusjonelt perspektiv bidrar til å forklare tregheten i endringsprosessene. Det må først skje institusjonelle endringer før det blir legitimt å endre praksis. Det medfører et næringsutviklingsarbeid der adopsjon av etablert praksis er viktig for å oppfylle forventningene kommunen opplever i sine omgivelser.

2.2.1 Kommunen som aktør – ulike roller

Mange har interessert seg for kommunen som aktør for næringsutvikling. Blant annet gir boka "Utviklingskommunen" (Finstad og Aarsæther, 2003) innblikk i arbeidsområder og roller kommunen kan innta. Her legges det vekt på å beskrive utviklingskommunen som mer enn en forvalter og produsent av kommunale tjenester. Utviklingskommunen evner å ta et territorielt ansvar for samfunnsutvikling, og klarer å kombinere utviklingsrollen med rollen som tjenesteprodusent gjennom en intern organisering som muliggjør koordinering av ressurser også på

tvers av kommunale sektorer. Det er ikke nok for kommunen å tilstrebe en effektiv tjeneste-produksjon sektor for sektor. Hypotesen er at dette kan føre til suboptimalisering og redusert evne til å drive et helhetlig utviklingsarbeid for lokalsamfunnet.

Forvalterrollen. I denne rollen er kommunen opptatt av forvaltning av fellesskapets ressurser og av fordelingspolitikken. Forvaltning og fordeling av ressurser skaper målsettinger som er knyttet til forsiktighet og langsiktighet i forvaltningen, og politisk prioritert og rettferdig fordeling. En ser at dette gir en målstruktur som for eksempel er forskjellig fra en prioritering av samfunnsutvikling der dette gir best resultater uavhengig av sektor og fordelingsvirkning. Hvilken oppfatning kommunen har av egen rolle kan altså gi sterke føringer for næringsutviklingsarbeidet. Eksempelvis kan satsing på næringsutvikling være ledd i samfunnsutviklingen der målet er å skape nye arbeidsplasser som igjen gir økt produksjon, økte skatteinntekter for kommunen og dermed større ressurser til fellesskapsformål, selv om det i første omgang gir en forfordeling av ressurser til enkelte grupper.

Kommunen som tjenesteprodusent. Å se kommunen som en tjenesteprodusent i forhold til innbyggerne har blitt en vanlig forståelse av kommunens rolle. Kommunen som organisasjon skal gjøre det attraktivt å bo i kommunen gjennom en effektiv tjenesteproduksjon som gjør at innbyggerne får best mulig tjenester til lavest mulig kostnad i form av skatter og avgifter. Rangering av kommunene i henhold til tjenestetilbud og skatte- og avgiftstrykk er med på å framstille kommunen som en tjenesteprodusent. Det samme er fokuset på modernisering av offentlig sektor under benevnelsen ”New public management” (Finstad og Aarsæther, 2003) hvor et sentralt mål er effektivisering av den offentlige tjenesteproduksjonen. Dette bidrar til spesialisering og samling av tjenesteproduksjonen i større enheter for å oppnå stordriftsfordeler. Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid innenfor bestemte sektorer motiveres av muligheten for mer effektiv tjenesteproduksjon. Som tjenesteprodusent vil kommunen bli mer effektiv ved å adoptere strukturer og utprøvde arbeidsformer fra andre. Innovasjon og tilpasninger til lokale forhold krever kompetanse og flere ressurser i organisasjonen. Effektiviseringsfokuset leder derfor til konvergens der kommunen i større grad adopterer løsninger utenfra, og i mindre grad driver egenutvikling tilpasset lokale forhold.

Overført til næringsutviklingsarbeidet bidrar tjenesteprodusentrollen til at kommunen ser seg som tilbyder av bestemte tjenester til næringslivet og nye etablerere. Spesialisering og effektivisering gjør at dette arbeidet ofte organiseres gjennom kommunale eller interkommunale næringssselskaper og lignende. Næringsutviklingsarbeidet plasseres på den måten i en egen enhet på utsiden av kommuneorganisasjonen og isoleres fra andre arbeidsområder i kommunen.

Kommunen som samfunnsutvikler. Effektiv tjenesteproduksjon som isoleres i ulike sektorer synliggjør trender innenfor kommunesektoren som bidrar til konvergens, altså at kommunen adopterer organisering, virkemidler og arbeidsrutiner utenfra. Dette øker faren for det Finstad og Aarsæther (2003) beskriver som en neglisjering av det territorielle ansvaret og den helhetstenkningen som bør prege samfunnsutviklingen. Motstykket til konvergens, som er divergens, betyr at kommunene utvikles forskjellig ut fra at de også i utgangspunktet har lokale særpreg og lokale utfordringer. Utviklingskommunen bør evne en helhetlig tankegang og et samspill mellom tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. En helhetstankegang betyr også en bevisstgjøring og synliggjøring av hvordan de ulike sektoroppgavene skal bidra til samfunnsutviklingen. For eksempel må det defineres hvordan næringsutviklingsarbeidet skal

bidra til en overordnet samfunnsutvikling. Det vil gjøre det enklere å sette egne mål for næringsutviklingsarbeidet fordi målene da blir forankret i en større utviklingsprosess.

Et eksempel på hvordan målstrukturen kan gi føringer for arbeidet med næringsutvikling er sammenhengen mellom attraktive bosteder og næringsetableringer. Mens noen er opptatt av å sikre seg arbeid før de vurderer å flytte til et sted, vil andre velge bosted ut fra andre kriterier for derest å starte sin egen virksomhet der de ønsker å bo. Dette viser helheten i samfunnsutviklingen der attraktive bosteder, fritidstilbud, arbeidsmarked og næringsmuligheter henger sammen. Samfunnsutviklingen griper da inn i flere sektorer, og målsettingene for hvert område sees i sammenheng.

2.2.2 Intern organisering

Som nevnt kan de overordnede teoriene presentert i avsnitt 2.1 bidra til å forklare ulike praksis i næringsutviklingsarbeidet. Dette gjelder også den interne organiseringen. Spørsmålet er om kommunen velger en organisering som best tjener til å nå fastsatte mål for arbeidet ut fra en egen vurdering. Alternativet er å adoptere utenfra en organisering som framstiller kommunen som legitim aktør. De ulike utgangspunktene trenger ikke nødvendigvis lede til ulike former for organisering, men det vil likevel være avgjørende forskjellig hvorvidt dette er forankret i lokale mål og strategier, eller om organisasjonsformen er adoptert uten en slik analyse. Dette er avgjørende fordi en bevisst analyseprosess også gjør organisering til en variabel faktor som har innvirkning på evnen til å oppnå resultater. Dermed overvåkes den interne organiseringen under forutsetning av at den også kan endres.

Ulike organisasjonsteorier (Greve, 1995) kan overføres til kommunen og bidra til å forstå den interne organiseringen som kan spenne fra hierarkisk, formelle og vertikale strukturer, til mer uformell organisering med såkalt desentralisert og flat struktur. Begrepet offentlig byråkrati er velkjent for de fleste i form av en negativ konnotasjon, med forventning om at beslutninger gjennomføres tregt, og at utenforstående har problemer med å finne fram til beslutningstakere. Webers utgangspunkt for å utvikle teori om byråkratiet som organisasjonsform var imidlertid at dette førte til en effektiv organisasjon. Sentralisering av myndighet gjennom en hierarkisk struktur kan gjøre styring og kontroll mer effektivt (Weber, 2000). Informasjon kan raskt spres nedover i organisasjonen og tilbakerapportering kan følge samme kanaler. Dermed kan lederen effektivt samordne informasjonen og skaffe seg oversikt.

Kommunen som offentlig forvalter, jf. rollebeskrivelsene over, kan nyttiggjøre seg en byråkratisk organisering. Med hensyn til forvaltning av fellesskapets ressurser er det behov for samordning og plassering av ansvar. Et byråkrati med hierarkisk struktur kan være effektivt for å implementere en forvaltning ut fra politiske prioriteringer. I en forvalterrolle styrer kommunen på grunnlag av de politiske beslutninger og har til oppgave å implementere politikken nedover og utover i organisasjonen.

Ser vi på de andre rollene kommunen kan ha, er en viktig forskjell at kommunen må forholde seg til omgivelsene på en annen måte. Dette reiser spørsmål om byråkratimodellen fortsatt er den mest effektive, eller om kommunen ville være mer tjent med en intern organisering som bedre kan håndtere en informasjonsstrøm nedenfra, som er mer tilpasningsdyktig i forhold til endringer, og som mer effektivt kan yte service til innbyggerne. Som tjenesteproducent må kommunen være lydhør overfor det ”markedet” den skal betjene. God tjenesteyting betyr at

kommunen evner å yte service gjennom en samlet opptreden. Det er mange historier om folk som har opplevd å bli kasteball mellom ulike offentlige etater der ulike etater bare har et begrenset ansvar, og verken kan eller vil bidra til noen helhetlig løsning. Dette viser byråkratiets mangler i møtet med nye roller og nye forventninger til kommunen som aktør.

Andre former for intern organisering kan gjøre kommunen bedre i stand til å håndtere nye roller. Strukturbetinget organisasjonsteori (Greve, 1995) kan bidra til å forklare hvordan utfordringer som griper på tvers av kommunale sektorer krever en flatere struktur med desentralisering av beslutninger. Hvis kommunen skal være en utviklingsaktør gjennom ansatte som ser utviklingsmuligheter, tar initiativ og iverksetter for å realisere slike muligheter, må det i den interne organiseringen skapes handlingsrom som gjør dette mulig, og det må etableres insentiver som motiverer til initiativ i utviklingsarbeidet.

Kompleksiteten i å skape en effektiv intern organisering demonstreres ved at kommunen ikke skifter fra en rolle til en annen, men må utøve flere roller samtidig. Overgangen fra å drive offentlig forvaltning til større grad av offentlig tjenesteproduksjon gjør ikke at kommunen slutter å være forvalter av fellesskapets ressurser. Likedan vil forventninger om at kommunen skal være en aktiv utviklingsaktør ikke fritta organisasjonen fra forvaltning og tjenesteproduksjon. Dette fører til organisasjonsmessige utfordringer. Her er det mulig å hente kunnskap fra forskning på organisasjonsutvikling i næringslivet hvor bedrifter står overfor tilsvarende utfordringer. For eksempel er det hverdagen for mange bedrifter å kombinere effektiv produksjon av etablerte produkter, yte fleksibel service overfor kundene, og utvikle nye produkter for framtida. Selv om dette dels kan sees på som atskilte deler av en virksomhet er det nødvendig med stor grad av samhandling. Tilsvarende må en kommune som vil utøve forskjellige roller også utvikle en organisasjon med samhandling på tvers av sektorene.

En god organisasjonsstruktur er også tilpasset forhold ved omgivelsene. For eksempel vil dynamiske og skiftende omgivelser stille andre krav til organisasjonen enn stabile omgivelser. Generelle trender bidrar til mindre stabile omgivelser for kommunen i dag enn tidligere. Folk flytter mer og lengre enn tidligere; nye bo- og arbeidsformer utvikles, for eksempel med leilighet i byen og høystandard hytte i en fjellkommune; ulike markeder, inkludert arbeidsmarkedet, skifter raskere; og ikke minst har folk høyere forventninger og stiller høyere krav til produkter og tjenester i privat så vel som offentlig sektor. Dette fører til dynamiske omgivelser der kommunen blir stilt overfor nye utfordringer med hensyn til alle de tre rollene som forvalter, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler.

Entreprenøriell orientering (EO)

EO er utviklet innenfor bedriftsøkonomisk strategi som et svar på bedrifters utfordringer knyttet til dynamiske omgivelser og sterk konkurranse. Mens entreprenøriell aktivitet oftest blir knyttet til personer som oppdager nye forretningsmuligheter, tar risiko og starter ny virksomhet, er EO et uttrykk for organisatoriske egenskaper hos bedrifter/organisasjoner som samlet opptrer entreprenørielt. På samme måte som entreprenører individuelt bidrar til tilpassning til endrede omgivelser ved å oppdage og utnytte nye muligheter som dette gir, kan også personer innenfor en organisasjon gjøre det samme, men da ved å handle gjennom organisasjonen. Dette gjør de organisatoriske egenskapene som setter rammer for enkeltpersoners handlingsrom avgjørende. Knyttet til handlingsrommet for entreprenørielle aktiviteter har disse organisatoriske egenskapene fått betegnelsen entreprenøriell orientering. Som bedrifts-

økonomisk strategi er EO knyttet til endringsevne og konkurransevne i dynamiske omgivelser.

Overført til kommunen kan for eksempel de organisatoriske egenskapene som ligger bak entreprenøriell orientering uttrykke handlingsrommet kommunen gir for nyskapende aktivitet i næringsutviklingsarbeidet. En nærmere beskrivelse av de enkelte elementene i entreprenøriell orientering kan hentes fra Lumpkin og Dess (1996) som framhever fem ulike dimensjoner: autonomi, innovativ, risikovillig, proaktiv og konkurranseorientert.

Autonomi er et uttrykk for selvstendighet. I denne sammenhengen betyr det individers mulighet til å opptre selvstendig innenfor organisasjonen. Selv om begrepet entreprenøriell aktivitet overføres til en organisasjon, er den kognitive evnen til å oppdage nye muligheter fortsatt hos enkeltindividene. For at organisasjonen skal dra nytte av de ansattes kreativitet må den gi enkeltpersoner eller grupper nok selvstendighet til at de kan forfølge nye ideer og utvikle disse. I næringslivet er det mange eksempler på at ansatte med nye ideer forlater bedriften fordi organisasjonen ikke gir rom for å utvikle ideen. Selv om det ikke er like lett å forlate en kommune med politiske og forvaltningsmessige ideer, risikerer kommunen å gå glipp gode ideer med en for stram styring i organisasjonen.

Innovativ i sammenhengen entreprenøriell orientering, reflekterer organisasjonens tilbøyelighet til å støtte innovative prosesser. Innovasjon er generelt å kombinere ressurser på nye måter som mer effektivt skaper verdier. I kommunalt næringsutviklingsarbeid er verdiskaping knyttet til offentlig ressursbruk som gir samfunnsmessig nytte. Innovasjon blir da nye måter å anvende ressursene på som gir større nytteverdi, det vil si mer effektivt bidrar til næringsutvikling. Å være innovativ for en organisasjon betyr å ha vilje til å avvike fra tidligere praksis og aktivt støtte prosesser for å utnytte nye muligheter. Graden av innovativ orientering i en kommuneorganisasjon kan være alt fra forbeholden interesse for å prøve nye strategier, til aktiv søking etter kunnskap som kan frambringe nye muligheter for hele tiden å være mest mulig effektiv i eksempelvis næringsutviklingsarbeidet.

Risikovillig betyr at organisasjonen må akseptere at det er risiko forbundet med innovasjon og entreprenørskap. Å fortsette en praksis som har vært benyttet i lang tid innebærer at man har lang erfaring i forhold til hvilke resultater dette gir. Med en ny praksis mangler erfaringsgrunnlaget og det oppstår en risiko for at resultatene kan avvike fra forventningene. Organisasjonen må være villig til å ta denne risikoen for å kunne høste verdien av innovative løsninger. Det betyr ikke at det ikke er fornuftig å arbeide for å redusere risikoen mest mulig gjennom innhenting av eksisterende kunnskap og erfaring som måtte være gjort av andre.

Proaktiv arbeidsmåte innebærer aktiv søking etter nye muligheter for å løse framtidige behov. For eksempel betyr det at kommunen for å være proaktiv i næringsutviklingsarbeidet må prøve å forutse utviklingen og hvilke utfordringer det kan føre til. Å være proaktiv i forhold til å se utfordringer som kommer, øker også sjansen for å finne muligheter til å løse disse utfordringene. Løsningene kan dessuten bli mer effektiv gjennom forebyggende arbeid som hindrer en negativ utvikling i å skape for store samfunnsmessige konsekvenser før den snus.

Konkurranseorientering som den siste dimensjonen ved entreprenøriell orientering (Lumpkin & Dess, 1996) er kanskje mindre relevant for en kommune sammenlignet med en konkurran-

seutsatt bedrift. Kommunens næringsutviklingsarbeid retter seg i første rekke mot kommunens innbyggere og næringsliv, men forsøker naturligvis også å tiltrekke seg entreprenører og næringsvirksomheter utenfra ved å tilby attraktive tjenester. Alt i alt er likevel kommunens forhold til andre kommuner mer preget av muligheter for samarbeid og erfaringsutveksling.

Selv om begrepet entreprenøriell orientering er utviklet som bedriftsøkonomisk strategi for å gi bedrifter økt konkurransekraft, viser gjennomgangen av de ulike dimensjonene at begrepet også kan gi nyttig kunnskap til den interne organiseringen i en kommune. Caruana, Ewing og Ramaseshan (2002) finner for eksempel i en australsk studie at entreprenøriell orientering, slik det er brukt i privat sektor, også kan overføres til offentlig sektor. Med økende utfordringer knyttet til raske skiftninger i omgivelsen, skapes et økende behov for en entreprenøriell organisasjon til å takle utfordringene. Studien finner at kommunens utviklingsresultater under slike forhold er avhengig av evnen til å omstille fra en sentralisert organisering til en organisering som gir ansatte økt selvstendighet og handlingsrom.

Offentlig entreprenørskap

En entreprenøriell orientering i kommunens interne organisasjon åpner for offentlig entreprenørskap. Entreprenørskap som konsept er ikke forbeholdt næringslivssektoren, men kan også anvendes til å beskrive innovative prosesser i for eksempel offentlig sektor (Morris & Jones, 1999; Zerbinati & Souitaris, 2005). Morris og Jones (1999) beskriver entreprenørskap i offentlige organisasjoner som svært likt entreprenørskap i etablerte bedrifter (intraprenørskap). Med turbulente omgivelser tvinges offentlig sektor, i likehet med bedrifter, til å opptre entreprenørielt. Offentlig entreprenørskap defineres da som en prosess for å skape verdier for innbyggerne gjennom å kombinere offentlige og private ressurser på nye måter for å utnytte sosiale muligheter (Morris & Jones, 1999).

Å forstå offentlig entreprenørskap handler i stor grad om å forstå aktørene innenfor organisasjonen. Bartlett og Dibben (2002) identifiserer to typer aktører i offentlig sektor som sammen gir organisasjonen kraft til å innovere. Disse rollene kan oversettes til entreprenører og sponsorer. Entreprenørene er de som ønsker endringer, og fronter ideer til hvordan organisasjon, arbeidsformer og offentlig produksjon kan endres. Disse aktørene klarer seg imidlertid ikke selv i en offentlig organisasjon. De er avhengig av sponsorene som kan støtte arbeidet. Dette handler om å gi entreprenørene handlingsrom, for eksempel avlaste andre oppgaver, og å skaffe entreprenørene nødvendig støtte i organisasjonen. Sponsorene bidrar til politisk støtte, legitimering av endringer, og til å skaffe nødvendige ressurser til endringsprosessene.

Det er også studert hvilke ulike entreprenører vi finner i en offentlig organisasjon. Zerbinati og Souitaris (2005) har identifisert fem ulike typer hvorav tre er politikere og to er offentlig ansatte: "Den profesjonelle politiker" arbeider politisk for å skape verdier for innbyggerne, og ser politisk karriere og status som belønning. "Spinn-off utvikleren" er en politiker som tar offentlige oppgaver over i en nystartet privat organisasjon med begrunnelse i at dette er nødvendig for å skape handlefrihet og effektivitet. Sosial anerkjennelse og uavhengighet er denne entreprenørens insentiver. "Den næringsdrivende i politikken" kommer fra næringslivet og inn i politikken med ideer om hvordan ledelsesprinsipper og strategier fra næringslivet kan overføres til offentlig sektor. Dennes drivkraft er sosial anerkjennelse og muligheter for gjenvalg gjennom viste resultater. "Den karrieredrevne offentlig ansatte" er en type entreprenør som vil "gjøre seg gjeldende", er resultatorientert og ukonvensjonell, og ser karrieremessig utvikling i organisasjonen som belønning. Til sist er "den politisk ambisiøse offentlig ansatte"

en entreprenør som gjennom nyskapende arbeid og resultater ønsker sosial anerkjennelse, vil gjøre seg synlig, og derigjennom åpne for en politisk karriere.

Offentlig entreprenørskap er heller ikke uten kontroverser. Det kan stilles spørsmål ved hvorvidt en kommune som er satt til å forvalte skattebetalernes penger er i en posisjon til å ta risikoen forbundet med entreprenørskap. Den gjennomskiktighet som skal prege offentlig ressursbruk gjør at mislykkede satsinger åpenbart vil føre til debatt og mulig innskrenkning av handlefriheten. Et annet spørsmål er om entreprenørskap som innebærer kreativitet iverksatt av enkeltpersoner eller etater er med på å undergrave en demokratisk beslutningsprosess. Med handlingsrom og insentiver som oppfordrer til entreprenørskap kan enkeltpersoner få uforholdsmessig stor innflytelse på bruken av offentlige ressurser. Som vi ser av typologien over drives også entreprenørene i offentlig sektor av insentiver til privat belønning i form av anseelse, karrieremuligheter etc. Dette kan dermed potensielt åpne for et demokratisk under-skudd.

Som svar på disse innendingene påpeker Morris og Jones (1999) at det alltid har vært et element av innovasjon og entreprenørskap i offentlig sektor, og at utfordringen ligger i å definere entreprenørskapets rolle i denne konteksten. Definisjonsmessig er offentlig entreprenørskap uproblematisk ut fra motivet om å skape verdier for innbyggerne. Med en tilpasset organisering kan kommunen dra nytte av entreprenører og entreprenørskapsprosesser når eksterne utfordringer krever endring. Samtidig kan det defineres situasjoner hvor en effektiv styringsstruktur bedre ivaretar tjenesteproduksjon og effektiv ressursbruk.

2.2.3 Ekstern samhandling

For å skape næringsutvikling må kommunen være aktiv overfor næringsliv, gründere og andre aktører utenfor kommunen. Den interne organiseringen kan legge til rette for ekstern samhandling, men det er også mange ulike innfallsvinkler ved kommunens arbeid utad som påvirker resultatene i næringsutviklingsarbeidet. Nedenfor beskrives noen momenter som knytter seg til kommunens ulike roller.

Som forvalter kan kommunen innta en rolle som premissleverandør overfor næringslivet. Dette innebærer behandling av saker/søknader og beslutninger basert på politiske vedtak eller overordnede lover og forskrifter. Som forvalter har kommunen begrenset dialog med omgivelsene, og den trenger ikke legge opp til noen utvidet samhandling med aktører utenfor kommuneorganisasjonen. Kommunens påvirkning på næringsutviklingen begrenses da til å endre noen rammebetingelser som kommunen selv rår over og som eventuelt kan stimulere næringslivet.

Som tjenesteprodusent overfor næringslivet og gründere blir kommunens rolle en annen. Her må de se behovet for tjenester og utvikle et tilbud som etterspørres. Dette krever større grad av dialog med omverdenen for å avdekke behov for kommunens tjenester. Denne innfallsvinkelen til å drive næringsutvikling blir mer konkret i forhold til å påvirke de generelle rammebetingelsene. Gjennom å yte tjenester som for eksempel etablereropplæring, eller veiledning i forhold til regionale støtte og finansieringsordninger, kan barrierer i form av manglende ressurser, kompetanse eller nettverk reduseres og gjøre terskelen lavere for personer som vil starte ny næringsvirksomhet. I likhet med forvalterrollen trenger ikke kommunen som tjenesteprodusent å være proaktiv. Kommunen kan etablere et tilbud men overlate til mulige etable-

rere å ta initiativ til å benytte tilbudet. En proaktiv tilnærming innebærer i større grad at kommunen tar en utviklerrolle, og går i aktiv dialog med omgivelsene for å invitere til initiativ og deltakelse, kartlegge utfordringer og muligheter, og legge strategier for å få til ønsket utvikling. Med tanke på kommunen som samfunnsutvikler er det grunn til å se nærmere på hvordan det kan mobiliseres for å skape resultater på næringsutvikling i aktivt samarbeid med aktører utenfor kommunen.

Mobilisering kan bidra til å styre utviklingen av lokalsamfunnet i en retning som er forankret i befolkningens felles oppfatning av hvordan lokalsamfunnet bør utvikles. Dette kan gjøre utviklingsarbeidet mer effektivt gjennom at flere bidrar, at det samarbeides om en felles utviklingsretning, og ved at motkrefter håndteres på en konstruktiv måte. Kommunen i en rolle som samfunnsutvikler har gode muligheter til å initiere og drive denne typen mobilisering. Amdam (2000) beskriver grunnleggende elementer i en lokal mobiliseringsprosess:

- Utvikle kunnskap om lokalsamfunnets status i dag, utfordringer og muligheter
- Utvikle felles virkelighetsforståelse
- Utvikle felles visjon
- Utvikle strategi
- Koordinert handling/samhandling
- Evaluering og samling av erfaring

En kunnskapsplattform er viktig. Ofte vil det eksistere mange oppfatninger om hvilke utfordringer lokalsamfunnet står overfor, hvordan det påvirkes av krefter utenfra, og hvilke muligheter som finnes. Mye av dette kan være basert på antagelser og begrenset kunnskap, noe som gir rom for mange ulike tolkninger og mulige missforståelser. Selv om det ikke skal være et mål at alle skal ha samme oppfatning om alt, vil et bedre kunnskapsgrunnlag bidra til en felles plattform for felles anstrengelser i å utvikle lokalsamfunnet. Å gjøre en analyse av lokalsamfunnets styrker og svakheter, trusler og muligheter, bidrar til at det videre utviklingsarbeidet kan bygge på en kunnskapsplattform som gjøre det enklere å treffe gode beslutninger.

En god kunnskapsplattform er også nødvendig for å utvikle en felles virkelighetsforståelse. Å mobilisere mange aktører til å trekke i samme retning krever en viss grad av enighet om hvor vi står og hvor vi vil – det vil si en felles virkelighetsforståelse som grunnlag for handling. Hvis alle har ulike oppfatninger om hvilke utfordringer og muligheter man står overfor, blir det også vanskelig å enes om utviklingsretning. Kunnskap er en nøkkel til å enes om hvordan virkeligheten ser ut. Kunnskap er også en nøkkel til å forstå andres oppfatning i spørsmål hvor det ikke finnes noe fasitsvar, men hvor for eksempel ulikt verdigrunnlag kan være kilde til å oppfatte ting på forskjellig måte. En felles virkelighetsforståelse, eller forståelse for hvorfor og hvordan ting også kan oppfattes ulikt, er et grunnlag for å akseptere hvilke utfordringer lokalsamfunnet står overfor. Dette er igjen grunnlaget for samhandling for å løse utfordringene.

Neste punkt blir derfor utvikling av en felles visjon. I utviklingsarbeidet fungerer visjonen som en ledestjerne og et bilde på hvor vi vil og hva vi vil oppnå. Enkelhet og billedlig form er kjennetegn ved en god visjon, og bidrar til at den kan holdes i bevisstheten og fungere som en enkel korreksjon i forhold til å holde målet i sikte slik at aktiviteter bidrar til å oppfylle visjonen. Ideelt for et målrettet utviklingsarbeid i lokalsamfunnet er at flest mulig deler den samme

visjonen. Utvikling av kunnskap og felles virkelighetsforståelse er faktorer som kan bidra til å skape en felles visjon.

De neste skrittene i utviklingsarbeidet handler om planlegging og gjennomføring av aktiviteter som bidrar til å oppfylle visjonen. Et slik målrettet arbeid krever utvikling av strategier. Strategiene må tilpasses utfordringene som skal løses og hvilke aktører som skal løse disse. Amdam (2000) skriver om lokale utviklingsprogram som engasjerer mange aktører og organisasjoner i ulike delstrategier. Det er da viktig at disse koordineres, at informasjon spres og at utviklingsresultater diskuteres bredt som grunnlag for videre arbeid. Strategiene må innimellom også revideres for å justere kursen i henhold til oppnådde resultater og ny kunnskap.

Som grunnlag for å revidere strategiene er det viktig at utviklingsprosessene blir evaluert, og at det samles erfaring om hvordan ulike strategier og prosesser har ført til resultater. Dette er kunnskap som bidrar til å utvide kunnskapsplattformen for det lokale utviklingsarbeidet. Dermed legges det et grunnlag for nye runder i mobiliseringsprosessen; ny kunnskap bidrar til korrigert virkelighetsoppfatning, ny visjon og nye strategier. Utvikling kan dermed bli en kontinuerlig prosess gjennom den kompetanse som bygges opp.

Entreprenørielle menneskelig og sosial ressurser. En mobilisering som beskrevet over krever menneskelig kompetanse. Det kreves også sosiale forhold som støtter opp om utviklingsprosessen og bidrar til bred deltakelse. Samtidig vil en mobiliseringsprosess virke tilbake og bidra til utvikling av både menneskelige og sosiale ressurser. De menneskelige ressursene er dels kompetanse som er generisk i forhold til å drive denne type utviklingsprosesser, for eksempel kompetanse til å planlegge strategier, oppdage utviklingsmuligheter for lokalsamfunnet, og til å engasjere andre til å delta i utviklingen av nye muligheter. Dette er entreprenøriell kompetanse på et samfunnsnivå, og kan sees som parallelt til bedriftsnivået der det handler om å oppdage og utnytte muligheter til forretningsvirksomhet. Dels er kompetansen også spesifikk i forhold til lokalsamfunnet; hvilke stedsspesifikke utfordringer eksisterer; hvilke ressurser finnes, og hvilke muligheter gir dette til utvikling. Gjennom en mobiliseringsprosess engasjeres mange til å delta i prosessen. Dermed spres også den entreprenøriell kompetansen til nye personer og nye grupper. Flere vil da kunne bidra til å holde ved like en kompetanse og kapasitet til utvikling.

Med sosiale ressurser til mobilisering menes ulike egenskaper ved det sosiale samfunnet som bidrar til mobilisering og felles innsats for å utvikle lokalsamfunnet. De sosiale nettverkene kan ha ulik karakter; det kan være enhetlige eller mangfoldige nettverk; det kan være tette nettverk med stort samhold, eller nettverk med mindre tette koblinger; det kan være nettverk som er åpne og inkluderende, eller lukket og ekskluderende. Dette er egenskaper som vi skjønner vil påvirke mobiliseringsprosessen på ulik måte. Et mangfoldig sosialt nettverk vil for eksempel inneholde mye ulik formell og erfaringsbasert kompetanse som kan bidra til en bredere kunnskapsplattform. Samtidig kan et mangfoldig nettverk inneholde flere ulike interesser og gjøre det vanskeligere å komme fram til en felles virkelighetsforståelse og felles visjon. I et enhetlig nettverk med stort samhold kan dette være motsatt.

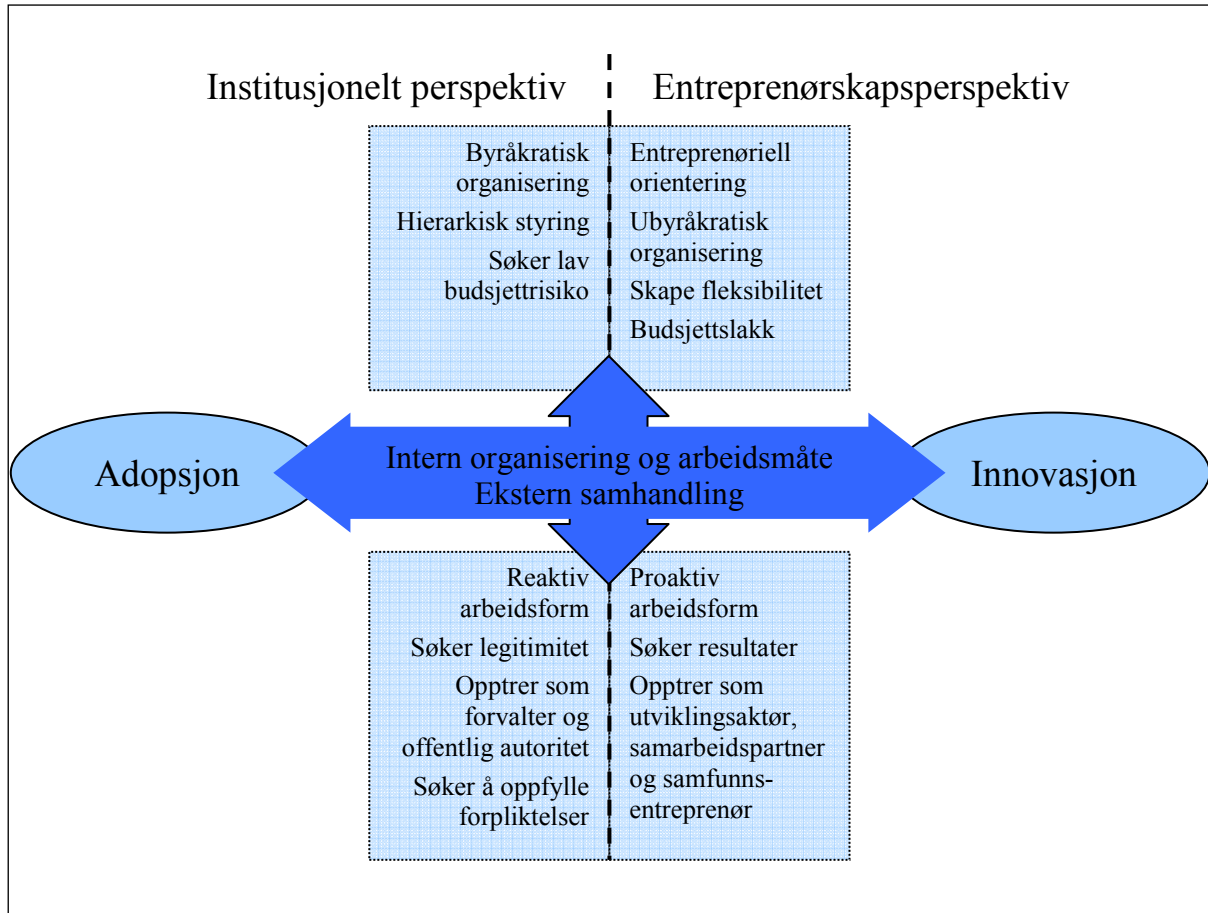
Sosiale ressurser er mer enn nettverk av kontakter. Det er også knyttet til personlige relasjoner innenfor nettverkene og til de normer/verdier som er dominerende i nettverkene. Gode relasjoner bygd på gjensidig tillitt er viktig for at enkeltpersoner skal gå inn i forpliktende samarbeid, eksempelvis delta i næringsutviklingsprosjekter. Dominerende normer og verdier er med

på å danne virkelighetsforståelsen. Mens delte verdier er med på å danne grunnlaget for en felles visjon for lokalsamfunnet, kan nettverk som fokuserer på ulike verdier gjøre det vanskelig å finne en felles retning på utviklingsarbeidet. Videre er normer og verdier noe av det som ligger til grunn for støtte så vel som motstand mot endringer. Det tar tid å flytte på innarbeidede normer. Dessuten endres normer gjennom aksept – de kan ikke påtvinges. Derfor må mobiliseringsprosesser ta hensyn til at det må ”forhandles” om nye og endrede normer. Meningsforskjeller og brytninger må behandles som en konstruktiv del av prosessen i retning av endringer som flest mulig kan slutte opp om.

Kommunen kan spille en viktig rolle i å utvikle de sosiale ressursene som kan bidra til samfunns- og næringsutvikling. Som folkevalgt organ og representant for fellesskapets interesser har kommunen i utgangspunktet en legitimitet i forhold til å ivareta ulike interesser og bidra til balanserte løsninger. Dette betinger imidlertid at kommunen inntar en samfunnsutviklerrolle og deltar på de arenaene der de sosiale endringsprosessene skjer. Lowndes and Wilson (2001) påpeker fire forhold som påvirker evnen til å skape og mobilisere sosiale ressurser. Dette er for det første forholdet til frivillige organisasjoner. Ettersom sosiale ressurser i stor grad er knyttet til nettverk/grupper/organisasjoner, vil det å stimulere til aktivitet innenfor frivillig sektor bidra til utvikling av sosiale ressurser. Det neste gjelder muligheter for deltakelse i politiske prosesser. Ved å invitere til bred deltakelse i utviklingsprosesser kan kommunen skape arenaer hvor nettverk kan utvides, relasjoner utvikles, og hvor det kan skapes aksept for endringer i forhold til etablert praksis. Som et tredje punkt nevnes at kommunen også må respondere på innbyggernes initiativ. Invitasjon til deltakelse forplikter i forhold til å gi reel innflytelse. Hvis de som engasjerer seg opplever at de ikke har reel innflytelse men bare inviteres til å komme med uttalelser, eller enda verre opplever seg selv som alibi for vedtak de ikke har hatt påvirkning på, vil engasjementet og mobiliseringseffekten forsvinne. I tråd med dette gjelder siste punkt demokratisk ledelse og sosial inkludering. Dette handler om tilrettelegging slik at deltakelse blir mulig, for eksempel for grupper som av ulike årsaker har mindre evne til å møte og fremføre sine interesser i offentlige fora. Invitasjon til deltakelse må bety reel inkludering av ulike interesser og synspunkter der en forsøker å finne konsensus. Hvis beslutninger til tross for invitasjon til bred deltakelse likevel tas i lukkede rom som avtaler mellom de mer innflytelsesrike gruppene i samfunnet, er dette med på å undergrave de sosiale ressursene.

2.3 ANALYSEMODELL

Teoriperspektivene som er presentert over representerer ulike forklaringer på hvorfor og hvordan kommunen arbeider med næringsutvikling. Analysemodellen i figur 2 viser en polarisering av ulike dimensjoner ved kommunens rolle i henhold til et institusjonelt perspektiv og et entreprenørskapsperspektiv. Det er skilt mellom intern og ekstern praksis, og det vises hvordan ulik praksis leder til adopsjon av eksisterende løsninger eller kan bidra til innovasjon.



Figur 2: Analysemodell

Modellen beskriver kommunalt næringsutviklingsarbeid langs en kontinuerlig akse i forhold til organisering og arbeidsmåte. Til venstre finner vi arbeidsmåter som leder til en adopsjon av praksis, mens til høyre finner vi arbeidsmåter som i større grad leder til innovasjon. Figuren viser hvordan ulike teoriperspektiver bidrar til å forklare kommunens organisering og arbeidsform. Disse perspektivene kan brukes til å analysere intern og ekstern praksis.

Intern praksis beskriver organisering og arbeidsmåter internt i kommunen. Fra et institusjonelt perspektiv vil kommunen organisere arbeidet internt i henhold til målet om å opptre som en legitim aktør

Dette bygger på oppfatningen om hvilken rolle kommunen har. Rolleforståelsen blir bestemmende for valg av organisering i forhold til å oppfylle rollen. En forvalterrolle vil for eksempel oppfylles mer effektivt med en hierarkisk og byråkratisk organisering, mens en rolle som samfunnsentreprenør krever en flatere og mer uformell organisering. Sistnevnte rolle vil også fokusere på utvikling av nye muligheter. Dette krever entreprenøriell kompetanse og handlingsrom for de ansatte i organisasjonen. Entreprenøriell orientering er her eksempel på organisatorisk kapasitet til å frambringe innovative løsninger på samfunnsutfordringer i kommunen.

Rolleforståelsen skaper også insentiver som styrer det interne arbeidet. I en forvalterrolle vil kommunen ha fokus på styring av ressursbruken og fordeling ut fra demokratiske prinsipper.

En slik rolle vil være mer tjent med å adoptere etablerte løsninger for effektiv forvaltning fordi utfordringene ikke først og fremst er knyttet til lokale forhold men til system. En rolle som samfunnsutvikler eller samfunnsentreprenør kan vri fokuset mot å skape fleksibilitet for bruken av ressurser ut fra hva som gir de beste utviklingsresultatene. Sammen med en entreprenøriell orientering i organisasjonen åpner dette for innovasjon av nye løsninger med fokus på lokale utfordringer.

Ekstern praksis beskriver kommunens rolle og arbeidsmåte i forhold til eksterne omgivelser. Det er naturlig nok en sammenheng mellom intern og ekstern praksis, og kommunen vil ta med seg sin interne praksis i arbeidet eksternt. Kommunens rolleforståelse vil prege det utadrettede arbeidet. Hvis kommunen ser seg selv som representant for offentlig autoritet og forvaltning vil dette påvirke håndteringen av omgivelsene. Tilsvarende vil en kommune som oppfatter seg som utviklingsaktør og samarbeidspartner i forhold til eksterne aktører innrette sitt forhold til omgivelsene på en annen måte.

Rolleforståelsen skaper incentiver og drivere i arbeidet for å oppfylle rollen, og dette blir styrende for forholdet til omgivelsene. I henhold til institusjonell teori vil organisasjonen forsøke å oppfylle forventningene til normativ atferd for derigjennom å oppnå legitimitet. Dette medfører at kommunen vil være opptatt av å oppfylle forventninger til næringsutviklingsarbeidet som er dannet av andre utenfor kommunen. Regionale og nasjonale myndigheter vil ha forventninger, og befolkningen i kommunen har forventninger. Disse forventningene kan være skapt av nasjonal politikk på området og praksis i andre kommuner og regioner. Felles er at dette blir normgivende for kommunes arbeid uten at mål og virkemidler trenger å ha utspring i lokale forhold og utfordringer. Med andre ord adopteres det en praksis på et normativt grunnlag.

I henhold til en mål-virkemiddel-resultat tilnærming vil forholdet til omgivelsene styres av en søken etter næringsutviklingsresultater. Et resultatfokus vil i større grad bidra til at det settes effektive mål og utvikles effektive virkemidler som kan skape resultater. Effektive mål og virkemidler må tilpasses lokale utfordringer, mens andre normative føringer blir underordnet. Dette åpner for innovative løsninger som mer effektivt gir resultater.

3. VERKTØY FOR KOMMUNAL NÆRINGSUTVIKLING

Perspektivene som er beskrevet over viser at næringsutviklingsarbeidet kan være begrunnet på ulike måter, organisert forskjellig, og gjennomført med ulike strategier. Denne mangfoldigheten skaper et behov for et analyseverktøy som kan hjelpe til med å synliggjøre de ulike elementene i en næringsutviklingsstrategi, hvordan disse henger sammen og hvordan de er forankret i lokale forhold. Et slikt verktøy kan bidra til bedre planlegging om mer effektiv bruk av ressursene. Nedenfor beskrives et verktøy som kan inspirere til analyser av den lokale konteksten og hvilke utfordringer som næringsutviklingsarbeidet bør gripe fatt i. Dermed omdefineres utfordringene til målsettinger og resultater som må oppnås for å løse utfordringene, og det prioriteres mål og strategier som mest effektivt kan bidra til overordnede mål for lokal utvikling.

Logical framework¹ eller LogFrame er beskrevet som et verktøy til hjelp for planlegging, gjennomføring og evaluering av prosjekter. Verktøyets styrke ligger i fokuset på å bygge opp et logisk rammeverk for nye prosjekter, eventuelt avsløre logiske brister i evalueringen av eksisterende prosjekter. En LogFrame kan beskrives som en matrise. Den ene dimensjonen viser en logisk struktur av aktiviteter, forventede resultater, måloppnåelse for prosjektet, og bidrag til overordnede mål. Dette blir et hierarki av aktiviteter og mål. Ovenfra og ned viser strukturen hvilke delmål og aktiviteter som er nødvendig for å nå overordnede mål. Nedenfra og opp viser strukturen på en tilsvarende måte hva aktiviteter og oppnåelse av delmål bidrar til i en overordnet sammenheng.

Til hvert nivå i hierarkiet av mål og aktiviteter er det knyttet forutsetninger og indikatorer. Denne dimensjonen viser hva som må være oppfylt for å nå målene, og hvilke indikatorer som bidrar til å måle og verifisere hvorvidt målene nås. Forutsetninger handler om faktorer som ligger utenfor prosjektets kontroll. Dette kan for eksempel være økonomiske eller politiske faktorer. Hvis prosjektets resultater er avhengig av bestemte forhold eller en bestemt utvikling, er det nødvendig å gjøre en vurdering av hvorvidt det er knyttet usikkerhet til om de riktige forholdene vil inntreffe. Hvis et næringsutviklingsprosjekt for eksempel er avhengig av en politisk avgjørelse om å stille næringsarealer til disposisjon, må sannsynligheten for at dette skjer vurderes. Er dette på det nærmest sikkert, er det ikke nødvendig å inkludere denne faktoren som en kritisk forutsetning. Hvis det er sannsynlig, men likevel usikkert hvorvidt den kritiske forutsetningen blir innfridd er det nyttig å inkludere denne i en LogFrame for å synliggjøre den logiske sammenhengen mellom forutsetning og mulig måloppnåelse. Hvis det derimot er lite sannsynlig at næringsarealer stilles til disposisjon betyr det at prosjektet blir umulig å gjennomføre, og det må enten skrinlegges eller endres slik at påvirkning på den politiske prosessen blir en del av prosjektet og ikke en ekstern forutsetning.

Tydelige indikatorer for måloppnåelse er først og fremst nyttig for styringen av prosjektet, men en operasjonalisering til målbare indikatorer kan også hjelpe til med å synliggjøre sammenhengen i hierarkiet av mål, aktiviteter og resultater. Vil en utvikling i de aktuelle måleindikatorer påvirke indikatoren på neste nivå? Knyttet til valg av måleindikatorer må det også beskrives kilder til informasjon som gjør verifisering mulig.

¹ LogFrame-verktøyet ble opprinnelig utviklet av det amerikanske forsvarsdepartementet på 1960-tallet, og har senere blitt adoptert av en rekke internasjonale organisasjoner som prosjektplanleggings- og evalueringsverktøy.

Ved å tvinge fram en beskrivelse av de ulike elementene i matrisen bidrar en LogFrame matrise til en logisk oppbygging av et prosjekt. Gjennom planleggingsfasen kan dette gjøre det mulig å avsløre uklare sammenhenger der aktiviteter ikke bidrar som forventet til å nå uttalte mål, og der kritiske forutsetninger ikke er vurdert. En LogFrame blir således et verktøy for utvikling og planlegging av prosjekter. Det er også et verktøy for styring og evaluering av prosjekter ved å vurdere om iverksatte aktiviteter gir forventede resultater og om disse igjen bidrar til overordnede mål.

LogFrame metodikken kan benyttes til å utvikle det kommunale næringsutviklingsarbeidet. Dette skjer gjennom to faser, en analysefase og en planleggingsfase. Jackson (2000) gir en beskrivelse av disse fasene og gjennom det hvordan oppbyggingen av verktøyet foregår.

3.1 ANALYSEFASEN

Analysefasen handler om å definere problemer og utfordringer som arbeidet med næringsutvikling skal bidra til å løse. Analysen starter derfor med å avdekke flest mulig problemer knyttet til næringsutvikling. Disse kan rangeres på ulike nivåer i henhold til hvilke problemer som forårsaker andre problemer og omvendt. Dette skaper et hierarki av problemer som kan tegnes som et problemtre der et overordnet problem gjerne skyldes et sett av problemer på underliggende nivå. For eksempel kan en utkantkommune oppleve fraflytting som et overordnet problem. Manglende næringsetablering kan være et problem som leder til fraflytting, altså et problem på et lavere nivå sammen med andre problemer som også kan lede til fraflytting, eksempelvis manglende kulturtilbud. Videre kan det defineres problemer som forårsaker liten næringsetablering. Det kan være manglende entreprenørskapskompetanse, negative holdninger til nyskaping, mangel på næringsarealer, eller mangel på tilgjengelig kapital.

Neste skritt er å omdefinere problemer til mål. Den samme trestrukturen kan benyttes. Målene beskriver da ønsket tilstand for hvert av de områdene hvor det var definert problemer. For eksempel kan et mål være å opprettholde folketallet på dagens nivå, øke antall nyetablerte bedrifter i kommunen, og etablere et tilbud slik at flere i kommunen kan få etablereroppfølging.

Utviklingen av en målstruktur som dette innebærer samtidig en strategisk planlegging av prosjektet eller politikken. Gjennom identifiseringen av problemer nedover i strukturen som er årsak til de overordnede utfordringene kan det foretas en strategisk utvelgelse og prioritering av områder der politikken for det første har mulighet til å påvirke, og for det andre der innsatsen vil ha størst effekt. Hvis folketallet i en kommune synker som følge av en generell urbaniseringstrend i samfunnet, ligger det utenfor en kommunes rekkevidde å påvirke dette i særlig grad. Om en da finner at det må jobbes for å øke antall næringsetableringer for å opprettholde folketallet, kan problemstrukturen være et hjelpemiddel til å foreta strategiske valg av hvilke tiltak som kan gi størst effekt. For eksempel kan nettverksarbeid som mobiliserer til mer positive holdninger til utnyttelse av nye næringsmuligheter utløse stor aktivitet hvis dette er en flaskehals, eller etablereroppfølging kan være effektivt hvis manglende entreprenørskapskompetanse er en stor hindring.

3.2 PLANLEGGINGSFASEN

Planleggingsfasen innebærer å sette opp en målstruktur basert på analysene av problemer og muligheter for å løse disse. Dernest spesifiseres det hvilke forutsetninger som eventuelt må oppfylles for at ulike mål og delmål kan nås, og det må defineres hvilke indikatorer som kan brukes til å måle hvorvidt målene nås.

Det viktigste kriteriet for målstrukturen er at den skal ha en logisk sammenheng mellom nivåene. Dernest skal målstrukturen representere den mest effektive måten å nå overordnede mål på. For å oppnå dette er den forutgående analyse av problemer og definering av mål viktig og sikrer en prosess der mål og virkemidler blir vurdert med hensyn til hvordan de henger sammen og hvilke virkemidler/delmål det er mest effektivt å fokusere på for å nå overordnede mål.

Forutsetninger omfatter faktorer som ligger utenfor prosjektet eller politikkenes virkeområde, men som er avgjørende for muligheten til å nå fastsatte mål. Det viktigste er å beskrive forutsetninger hvor det hersker usikkerhet med hensyn til om de blir oppfylt. Det gir mulighet til å overvåke hvorvidt dette skjer, eller om noe må endres som følge av at dette ikke er tilfelle. Forutsetninger som på det nærmeste er sikret er det unødvendig å bruke tid på, mens forutsetninger som det er lite sannsynlig at blir oppfylt forhindrer gjennomføring. Dermed må strategien endres, eller tiltak som kan føre til at forutsetningen blir oppfylt må tas inn som en egen del av prosjektet.

Indikatorer som kan vise om fastsatte mål nås gir styringsmuligheter der det eventuelt kan iverksettes tiltak som bidrar til framdrift. Det nevnes fem egenskaper ved gode indikatorer (Jackson 2000): indikatoren må være målbar på en kvantitativ eller kvalitativ måte; det må være praktisk mulig å benytte indikatoren med hensyn til kostnader, utstyr, ferdigheter og tid; indikatoren må være nøyaktig og nært knyttet til det målsettingen den skal gi informasjon om; indikatoren må være følsom og fange opp relevante endringer innenfor et rimelig tidsintervall; og indikatoren må kunne gi informasjon til rett tid (for eksempel kan årlig statistikk gi en for sjelden oppdatering av resultater). Til slutt må planen også identifisere hvor det kan hentes informasjon til indikatorene og hvordan denne informasjonen skal innhentes.

3.3 LOGFRAME MATRISEN

Når alle elementene er identifisert og beskrevet kan LogFrame matrisen fylles ut. Tabell 1 viser dette rammeverket der målstrukturen (vertikalt) kombineres med en styringsstruktur (horisontalt). Mulige mål og virkemidler for kommunal næringsutvikling er brukt som eksempler.

Tabell 1: LogFrame-strukturen med mulige eksempler fra kommunalt næringsutviklingsarbeid.

Mål- virkemiddelstruktur	Objektive indikatorer for måloppnåelse (kvantitative eller kvalitative)	Kilder til informasjon (registre, planer, dokumentasjon)	Forutsetninger (ikke-kontrollerbare variabler, eller som ligger utenfor prosjektet)
Overordnet mål Levende lokalsamfunn Opprettholde aktivitet og folketall	Indikatorer Befolkningstall og befolkningsstruktur mht. alder og yrkesaktivitet	Informasjonskilder Folkeregisteret, NAV og Skatteetaten	Forutsetninger Folk som ønsker å bo i lokalsamfunnet gitt arbeid og andre tilbud
Mål for politikkområdet Et konkurransedyktig næringsliv som opprettholder og skaper nye arbeidsplasser	Indikatorer Antall bedrifter Antall arbeidsplasser	Informasjonskilder Brreg.no, Skatteetaten NAV	Forutsetninger Nasjonale økonomiske rammebetingelser. Rentenivå, nasjonal arbeidsledighet, utvikling i viktige markeder
Forventede resultater Flere bedrifter og arbeidsplasser Entreprenøriell kompetanse Positive holdninger til nyskaping	Indikatorer Antall nyetablerte bedrifter Antall nye arbeidsplasser Antall entreprenører / porteføljeentreprenører Registrerte entreprenørskapsintensjoner	Informasjonskilder Brreg.no, Skatteetaten NAV Førstelinjetjenesten for næringsutvikling Førstelinjetjenesten for næringsutvikling	Forutsetninger Bare normal avgang av bedrifter og arbeidsplasser
Aktiviteter Utvikle EO i kommuneorganisasjonen Mobilisering Utvikle entreprenøriell kompetanse Utvikle næringsarealer Bostedsutvikling	Indikatorer Proaktiv førstelinje for næringsutvikling Formalisert plan for mobilisering Antall deltakere på etablereropplæring Kvm ledig til næringsformål Antall tilflyttere til kommunen	Informasjonskilder Registreringssystem i førstelinjetjenesten Næringsetaten i kommunen Førstelinjetjenesten, IN Teknisk avd. i kommunen Folkeregisteret	Forutsetninger Fleksibel organisasjonsstruktur Erverv av egnede arealer Tilgang på boliger og boligareal

Tabell 1 viser eksempel på målstruktur for næringsutvikling i kommunen, og det vises eksempler på forutsetninger og indikatorer knyttet til mål og aktiviteter. Et levende lokalsamfunn som opprettholder folketallet er eksempel på et overordnet mål som politikken for næringsutvikling skal bidra til å oppfylle. En forutsetning for å nå dette målet er at det finnes folk som ønsker å bo i kommunen gitt at det finnes arbeidsmuligheter og andre tilbud. Vi antar at befolkningstall og befolkningsstruktur er egnede indikatorer for å overvåke om dette

målet nås. Diverse offentlige registre i kommunen/regionen kan gi nødvendig informasjon til å overvåke de valgte indikatorene.

Manglende måloppnåelse for målet om å opprettholde folketallet gir en begrunnelse for at offentlig innsats er nødvendig. Hvis næringsutvikling kan bidra til å skape et levende lokalsamfunn og opprettholde folketallet begrunner dette en politikk for næringsutvikling. Den logiske sammenhengen i rammeverket er videre at valgte aktiviteter og forventede resultater av disse kan bidra effektivt til å nå målene for politikkområdet. For alle nivåene av aktiviteter og mål er det knyttet indikatorer som gjør det mulig å overvåke hvorvidt målene nås. Dette gir mulighet for løpende styring og korrigering av arbeidet.

3.3.1 Nytteverdien av verktøyet

Nytten av dette verktøyet ligger både i analysen og planleggingen som leder til en lokalt tilpasset matrise, og i den løpende bruken av denne. Arbeidet med å utvikle en logisk målstruktur gjennom identifisering av problemer og mål som et speilbilde av disse bidrar i seg selv til en konsistent målstruktur der aktiviteter i større grad bidrar til måloppnåelse. Prosessen bidrar også til å identifisere en rekke mulige strategier og til prioritering slik at de mest effektive strategiene kan velges. Gjennom en prosess som starter med å fokusere på problemer og utfordringer tvinges man til et lokalt fokus. Dermed kan politikken bli mer resultatorientert og i mindre grad en kopi av praksis fra andre steder uten at det er gjort en skikkelig vurdering av hvorvidt den samme praksisen kan begrunnes med lokale utfordringer. Nytteverdien ligger dermed i mer effektiv bruk av offentlige ressurser.

Gjennom styringsmodellen med identifisering av forutsetninger og indikatorer gir verktøyet mulighet for løpende vurderinger av hvorvidt målene nås, eller om det er nødvendig å gjøre korrigeringer. For eksempel kan dette være tilfelle hvis det viser seg at avgjørende forutsetninger ikke oppfylles, eller hvis aktiviteter ikke leder til forventede resultater. Det siste kan være tilfelle hvis viktige forutsetninger har blitt oversett. Når slike avvik oppstår må strategien revideres og korrigeres. Ved å avdekke avvik på et tidlig tidspunkt kan en unngå unødvendig ressursbruk som ikke leder til måloppnåelse.

4. NÆRINGSUTVIKLING I PRAKSIS

For å relatere analysemodellen og verktøyet som ble presentert i forrige kapittel til kommunalt næringsutviklingsarbeid i praksis, ser vi nærmer på erfaringene fra Kommuneprosjektet slik dette framkommer i ECON og Nordlandsforskningens følgeevaluering (Borch, Nilsen, Rønning, Johansen, & Alsos, 2006; ECON, 2007). Kommuneprosjektet har vært et pilotprosjekt (har også vært omtalt som kommunepilotprosjektet) der utvalgte piloter i form av enkeltkommuner eller interkommunale samarbeid har arbeidet med nye modeller for næringsutvikling. Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet sammen med Kommunenes sentralforbund og Innovasjon Norge stå bak prosjektet, der Innovasjon Norge hadde ansvaret for gjennomføringen. Bakgrunnen for initiativet var et ønske om å få mer ”kraft” i det kommunale næringsutviklingsarbeidet gjennom utvikling av nye modeller, samt læring og erfaringsutveksling fra kommuner som har lyktes bedre enn andre i dette arbeidet.

Til formålet i denne rapporten gir ECON og Nordlandsforskningens evaluering av Kommuneprosjektet innsikt i ideer og målsettinger som lå til grunn for prosjektet. Dette kan knyttes til diskusjonen her om næringsutviklingsarbeidets forankring i et institusjonelt eller entreprenørielt perspektiv. Videre gir evalueringens empiriske undersøkelser blant de som arbeidet innenfor de ulike pilotprosjektene innsikt i arbeidsmåter og forankring av praksis som kan knyttes til LogFrame-modellens mål-/virkemiddelstruktur.

4.1 KOMMUNEPROSJEKTET

Kommuneprosjektet representerer et arbeid med å utvikle en entreprenøriell praksis i det kommunale næringsutviklingsarbeidet. Begrunnelsen for å iverksette et slikt prosjekt var dels manglende resultater av kommunenes næringsutviklingsarbeid, og man ønsket at arbeidet skulle bli mer målrettet og resultatorientert. Kommuneprosjektet skulle bidra til nytenkning, og utprøving av nye arbeidsformer, nye organisatoriske modeller og nye former for samarbeid ble vektlagt. Dels kunne man også observere store variasjoner i hvordan kommunene arbeidet med næringsutvikling og hvilke resultater de oppnådde. Erfaringsutveksling ble dermed den andre hovedtanken bak Kommuneprosjektet. Kommunenes erfaring med ulik praksis, og den kunnskapen som ble høstet med eksperimentering og utprøving innenfor Kommuneprosjektet, skulle spres gjennom kunnskapsutveksling med andre kommuner. For å oppnå dette var viktige mål med Kommuneprosjektet å:

- gi næringsutviklingsarbeidet økt oppmerksomhet i kommunene
- styrke kompetansen på næringsutvikling
- drive nyskapende arbeid på feltet
- skape effektivt samarbeid internt i kommunen, mellom kommuner, og mellom kommune og regionale partnere
- utvikle nettverk for effektiv erfaringsutveksling

Den politiske tanken bak Kommuneprosjektet og prosjektets målsettinger illustrerer hvordan målet var å utbre et entreprenørskapsperspektiv på næringsutviklingsarbeidet. Fokuset på eksperimentering og utprøving av nye modeller henpeiler på nyskapingaktivitet for å oppnå bedre resultater og økt verdiskaping. Aktørene ble utfordret i å finne nye muligheter for hvor-

dan næringsutviklingsarbeidet kan utføres og organiseres slik at det oppnås bedre resultater. Et entreprenørskapsperspektiv innebærer større grad av tilpasning til lokale forhold. Det er utfordringene med å skape flere arbeidsplasser og bidra til verdiskaping som skal nås. Disse utfordringene er lokale, og ikke minst er mange av barrierene som er til hinder for å nå ønskede mål knyttet til lokale forhold. Dette gjør det nødvendig å analysere den lokale konteksten og deretter iverksette strategier som mest effektivt legger til rette for etablering av mer næringsvirksomhet gitt de lokale forholdene.

Manglende resultater og for liten ”kraft” i næringsutviklingsarbeidet kan skyldes at den entreprenørielle tilnærmingen mangler. Som teoretisk forklaringsgrunnlag for næringsutviklingsarbeidet viser analysemodellen i figur 2 til det institusjonelle perspektivet som et motstykke til entreprenørskapsperspektivet. Mens insentivene i en entreprenøriell tilnærming vil være å oppnå best mulig resultater gjennom å finne og utnytte nye muligheter til å skape næringsvirksomhet, er insentivene i det institusjonelle perspektivet knyttet til å handle legitimt i tråd med antatte forventninger i omgivelsene. Disse insentivene vil dra næringsutviklingsarbeidet i en mer defensiv retning. Aktørene vil unngå å ta risikofylte initiativ og i stor grad adoptere praksis fra andre. På denne måten kan det vises til at næringsutvikling står på dagsorden og at det gjennomføres aktiviteter. Likevel mangler aktivitetene en forankring i lokale utfordringer, og kompetansen til å finne nye og bedre strategier for å fremme næringsutvikling i den lokale konteksten mangler. Dette gjør at resultatene som oppnås blir heller tilfeldige. Kommuneprojektet gir ingen nærmere analyse av årsakene til manglende resultater. Manglende og varierende resultater gir i seg selv grunn til å fremme et entreprenørskapsperspektiv. Noen av de viktigste elementene i Kommuneprojektet beskrives nedenfor.

4.1.1 Økt fokus på næringsutvikling

Sentralt i Kommuneprojektet var å gi næringsutvikling økt oppmerksomhet i kommunene. En del kommuner har nedprioritert næringsutvikling fordi dette ikke er en lovpålagt oppgave i likhet med mange andre av kommunens oppgaver. Manglende økonomiske ressurser i kommunen kan da lett føre til at næringsutvikling får lav prioritet. Målet om økt fokus innebærer ikke bare sterkere fokus på næringsutvikling i kommunebudsjettet. Det er like mye snakk om å integrere næringsutvikling som en del av en mer helhetlig politikk. Kommunene har en viktig rolle som samfunnsutvikler, og næringsutvikling kan defineres som en del av politikken for lokalsamfunnsutvikling. Dermed blir flere deler av kommunen, politisk og administrativt, involvert også i næringsutvikling. Å skape en felles visjon for utviklingen av lokalsamfunnet kan være nyttig for å integrere et slikt arbeid.

Både effektiv bruk av begrensede ressurser til næringsutvikling, og evnen til å tenke nærings- og samfunnsutvikling på tvers av faglige sektorer stiller krav til kompetansen i kommunen. Dette er kompetanse til å finne effektive løsninger på lokale hindringer for utvikling av ny næringsvirksomhet; det er kompetanse i forhold til organisering og samarbeid om næringsutvikling; og som førstelinjetjeneste må kommunen naturligvis også ha relevant kompetanse å tilby næringsdrivende og etablerere som henvender seg til kommunen med konkrete næringsprosjekter.

Økt fokus på næringsutvikling betyr også et større fokus på resultater. Når resultatene skal synliggjøres og måles lokalt, skaper dette økt oppmerksomhet mot lokale barrierer for å oppnå resultater. Dermed kan arbeidet også bli mer målrettet i forhold til å iverksette tiltak som mest

effektivt løser de lokale utfordringene. Dette er i tråd med et entreprenørskapsperspektiv der fokuset er rettet mot å finne nye og bedre strategier for å utløse verdiskaping.

4.1.2 Proaktiv arbeidsform

Målet med økt fokus på næringsutvikling er at det også skal utløse aktivitet. Med en proaktiv arbeidsform tar kommunen selv initiativ, er oppsøkende, og bidrar til å mobilisere næringslivet, i stedet for å vente på henvendelser fra næringsdrivende og etablere som trenger kommunens hjelp. Et aktivt næringsutviklingsarbeid kan inkludere tilrettelegging, mobilisering og oppfølging av næringsprosjekter. Tilretteleggingstiltak skal gjøre det enklere og mer attraktivt å drive næringsvirksomhet i kommunen. En grundig analyse av lokale utfordringer og barrierer som hindrer næringsutvikling kan vise hvilke problemer kommunen har mulighet til å løse og hvilken prioritering av oppgaver som er mest effektiv med hensyn til å oppnå resultater.

Det er mange faktorer som påvirker en beslutning om å starte ny næringsvirksomhet, og summen av disse faktorene er avgjørende for hvorvidt potensielle etablerere går i gang med prosessen. En proaktiv arbeidsform fra kommunens side kan mobilisere ulike ressurser som gjør at flere tar skrittet ut i en etableringsprosess. Det er eksempler på at kommunen mobiliserer til næringsutvikling ved å sørge for møteplasser og felles læring og utvikling av nye næringsmuligheter. Dette kan bygge kompetanse på ny næringsområder, gi entreprenørskapskompetanse og skape samarbeidmuligheter. Alt dette kan være utløsende faktorer i den grad potensielle etablerere mangler nødvendige ressurser til å sette i gang på egenhånd. En mobiliseringsprosess kan også bidra til å skape bredere støtte i lokalsamfunnet for nye ideer til næringsvirksomhet. Vi vet at sosial aksept og anerkjennelse er viktig for etablerere. Særlig kan innovative og kanskje utradisjonelle ideer fremmes gjennom mobiliseringsprosesser der målet nettopp er å få fram innovasjon og entreprenørskap.

Kommunen kan også være proaktiv i oppfølgingen av etablerere i den første fasen etter etablering. En stor andel av nyetableringer misslykkes i den forstand at de avvikles etter kort tid. Det er kritisk i den tidligste fasen at bedriften får anskaffet og konsoliderer tilgangen på nødvendige ressurser, og at den finner et marked for produksjonen. Til tross for grundig forberedelse er det ikke mulig å planlegge for alle eventualiteter, og uforutsette ting oppstår og må takles. Oppfølging av nye etablerere kan bidra til å løse problemer som ellers kunne ført til en tidlig avvikling, for eksempel ved å koble gründeren til ressurspersoner. I andre tilfeller kan det være nok å gi en oppmuntring ved å ta kontakt og gi etablereren opplevelsen av å være synlig, og vise at det er interesse for etableringsprosjektet.

En proaktiv arbeidsform fra kommunens side innebærer også å spille på lag med ildsjeler og andre ressurspersoner som arbeider aktivt for næringsutvikling utenfor kommunen. Dette var ikke et eksplisitt tema for Kommuneprosjektet, men ble diskutert som en del av evalueringsarbeidet. Ildsjelene karakteriseres av at de yter en stor innsats for noe de brenner for. De har gjerne stor lokalkunnskap og nyter tillitt i lokalsamfunnet. Dette er verdifulle egenskaper som gir handlekraft og resultater. Ved å være oppmerksom på disse aktørene kan kommunen utgjøre en støttespiller som gir både legitimitet og ytterligere kraft bak ildsjelens arbeid. Kommunen kan også utgjøre en back-up som kan ta over og ta vare på det som er oppnådd i tilfeller der ildsjelene "brenner ut".

4.1.3 Nyskapende

I tråd med et entreprenørskapsperspektiv hadde Kommuneprosjektet som målsetting å bidra til nyskaping i det kommunale næringsutviklingsarbeidet. Det var mål om at pilotene skulle utvikle, eksperimentere og høste erfaring med nye arbeidsformer og nye samarbeidsmodeller. Dette var med andre ord et entreprenørielt arbeid med sikte på å finne mer effektive måter å drive næringsutvikling på.

For kommunene innebar prosjektet en mulighet til å prøve nye metoder. Samtidig var det en utfordring til å bryte med eksisterende praksis for å prøve noe nytt, noe som ofte kan være vanskelig i en etablert organisasjon. Kommuneprosjektet ble en mobilisering til å bryte denne barrieren. Kommunene måtte søke om å bli pilotkommuner ved å vise til ideer og planer som kunne være interessant å få med i en utprøving og erfaringsutveksling gjennom prosjektet. En status som pilotkommune innebar også en erkjennelse av at kommunen var med på noe nyskapende og at det dermed ble legitimt å endre praksisen med næringsutvikling.

Evnen til å være nyskapende i en organisasjon har sammenheng med det som er omtalt som entreprenøriell orientering (se avsnitt 2.2.2). Den interne organiseringen og kulturen i organisasjonen må både oppmuntre og tillate medarbeidere å komme med nye ideer. Kommuneprosjektet kunne initiere nyskapende aktivitet i pilotkommunene, mens å utvikle et permanent entreprenørskapsperspektiv på næringsutvikling innebærer å utvikle entreprenøriell orientering som en del av organisasjonskulturen.

4.1.4 Organisering og samarbeid

Med begrensede ressurser til næringsutvikling i den enkelte kommune er det gode grunner til å utvikle bedre samarbeidsløsninger for å gjøre arbeidet mer effektivt. Mange små kommuner med lavt folketall har gjerne små budsjetter og må kutte ned på utviklingsoppgaver. (Unntaket er enkelte kommuner med store kraftinntekter og solide næringsfond.) Samtidig er dette ofte utkantkommuner med særlige behov for næringsutvikling for å hindre ytterligere reduksjon i folketallet. Et samarbeid om næringsutvikling kan gi økt effekt på flere måter. For det første kan administrasjonskostnadene reduseres med en sammenslåing av næringsetaten for flere kommuner. For det andre kan kompetansen innenfor etaten lettere opprettholdes og utvikles i et større miljø med flere ansatte, mot at en enslig næringskonsulent skal være plassert i hver kommune. For det tredje er det sannsynlig at flere kommuner innenfor en region sliter med de samme utfordringene og har tilsvarende muligheter for utvikling. Dermed kan en samordning av oppgavene gi mer kraft i utviklingsarbeidet.

Internt i kommunen fokuserte Kommuneprosjektet spesielt på samordning mellom landbruks- og næringsetaten. Mange kommuner har en atskilt landbruks- og næringsetat. Selv om landbruk på mange måter er en spesiell næring, er det på området næringsutvikling flere fellesnevner med hensyn til utfordringen med å starte ny næringsvirksomhet. En integrering av kompetansen innenfor landbruk og annet næringsliv kan gi fordeler for etablerere i alle bransjer, og er grunnen til at Kommuneprosjektet søkte erfaring med en sammenslåing av disse etatene. Videre var erfaringer med interkommunale samarbeidsløsninger av stor interesse for prosjektet. Blant pilotprosjektene var det eksempler på sammenslåing av etater, felles stillinger for flere kommuner, eller etablering av interkommunalt næringsutviklingsselskap.

Med hensyn til ønsket om å få fram nyskapende praksis er organisering og samarbeidsløsninger et område med potensial for å komme fram til bedre løsninger. Et entreprenørskapsperspektiv innebærer ikke bare å finne nye utviklingsmuligheter eller nye tiltak som kan virke eksternt, men også nyskapende organisering internt.

4.2 KOMMUNENES PRAKSIS

Gjennomgangen av Kommuneprosjektet, og innholdet som er lagt i prosjektet, viser en intensjon om å utvikle en mer entreprenøriell praksis i det kommunale næringsutviklingsarbeidet. Dette sammenfaller med entreprenørskapsperspektivet som beskrevet i analysemodellen (figur 2). Spørsmålet er i hvilken grad man har lykket med dette. I evalueringsarbeidet til ECON og Nordlandsforskning ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant aktørene i pilotprosjektet på kommunenivå og regionalt nivå, samt andre i kommuneadministrasjonen og kommunepolitikere. Oppsummert viser undersøkelsen at Kommuneprosjektet er på vei til å nå målsettingene på noen områder. Det har lyktes å skape større oppmerksomhet omkring næringsutvikling både i kommuneadministrasjonen og blant kommunepolitikere, og prosjektet har bidratt til nye aktiviteter. På den andre siden påpeker evalueringsrapporten (ECON, 2007) at det må gjøres et arbeid på særlig to områder for å høste effekter av prosjektet. For det første må den kompetansen som er utviklet blant de som har vært direkte involvert i pilotarbeidet distribueres bredere innenfor kommunene for å skape varige virkninger. For det andre må engasjementet som er skapt innenfor pilotprosjektene omsettes til aktivitet i næringslivet og i bygdesamfunnene.

4.2.1 Nytt fokus og engasjement

Kommuneprosjektet har skapt økt engasjement for næringsutvikling gjennom initiativet fra sentralt hold. Et spørsmål er hvordan dette engasjementet omsettes lokalt og bidrar til mer næringsutvikling. Som nevnt over viste evalueringen at det først og fremst er de personene som har vært direkte involvert i prosjektet som også har opplevd økt fokus på næringsutvikling. Dette er i og for seg en naturlig konsekvens av at de som i utgangspunktet jobbet med næringsutvikling også har vært de involverte i prosjektet. Samtidig er det en utfordring å overføre et initiativ utenfra til lokalt engasjement. Kommuneprosjektet hadde i utgangspunktet ingen ekstra midler å tilføre kommunene, slik at det hele tiden handlet om mer effektiv utnyttelse av eksisterende økonomiske ressurser. Det institusjonelle perspektivet kan brukes til å forstå tregheten i slike omstillinger. Etablert praksis er innarbeidet som rutiner og arbeidsmåter, men er også kulturelt forankret i organisasjonen. For eksempel vil en endring av kommunens rolle fra forvalter til tjenesteprodusent og til samfunnsutvikler kreve en kulturell endring. Den enkelte ansatte må til en viss grad endre holdning slik at organisasjonen kan framstå i en ny rolle. Det er derfor naturlig at det tar tid å inkorporere et eksternt initiativ, som Kommuneprosjektet var, til en endringsprosess i den enkelte kommuneadministrasjon.

Ut fra en oppfatning av kommunens rolle som samfunnsutvikler er det også viktig å engasjere en bredere del av kommunen. Ikke minst gjelder det det politiske nivået. Mens administrasjonen i de fleste tilfeller er sektorinndelt, har det politiske nivået i større grad en mulighet til å initiere samhandling på tvers av faglige sektorer. For eksempel har vi sett initiativ til sammenslåing av nærings- og landbruksetaten, og til involvering av kultursektoren i arbeidet med stedsutvikling. En viktig forståelse som ligger til grunn for disse initiativene er at mange elementer henger sammen, og at ressurser utenom de økonomiske kan mobiliseres til å virke for lokal utvikling. De teoretiske perspektivene utledet i figur 2 bidrar til forståelsen av endringsevnen, mens LogFrame-modellen i tabell 1 er et hjelpemiddel til å utlede de mange

årsaks-/virkningssammenhengene som medvirker til overordnede mål. Dette er hjelpemidler som aktivt kan brukes for å spre engasjementet for næringsutvikling som en del av en lokal utvikling i større deler av kommunen.

En annen utfordring er å omsette engasjementet internt i kommunen til eksterne effekter. Et konkret mål med Kommuneprosjektet var å utvikle en bedre førstelinjetjeneste. I seg selv handler dette om interne forhold i kommunen. En fare med for sterkt fokus på intern organisering kan være at man mister av syne de overordnede målsettingene med arbeidet, og ser på utviklingen av interne strukturer og arbeidsmåter som et endelig mål. Igjen kan LogFrame-modellen være et godt hjelpemiddel til hele tiden å se de overordnede målene som prosjektet skal bidra til.

4.2.2 Ny kompetanse

På samme måte som engasjementet for næringsutvikling i første rekke har nådd ut til de som var direkte involvert i Kommuneprosjektet, er det ifølge evalueringen også disse som i størst grad gir tilbakemelding om økt kompetanse. Her gjelder på samme måte at det er en utfordring å spre denne kompetansen til større deler av kommunens administrasjon og politiske sjikt, samt å omsette kompetansen til næringsutvikling.

Et spørsmål knyttet til kompetanseutviklingen i Kommuneprosjektet er hvor kompetansen kommer fra, og hvordan den knyttes til lokale forhold. Prosjektet var initiert fra sentralt hold. Samtidig la prosjektet relativt få føringer på de enkelte pilotene, og oppfordret med det til kunnskapsutvikling lokalt. Vi ser her både ovenfra-ned strukturer, så vel som nedenfra-opp strukturer. Disse kan ha virket forskjellig på pilotprosjektene avhengig av om dette var startet før eller etter oppstarten av Kommuneprosjektet. Ca. 40 prosent av pilotprosjektene var allerede startet opp, mens 60 prosent ble startet som en følge av initiativ til å bli pilotkommune. For flertallet har altså søknaden til Innovasjon Norge om å bli pilot vært foranledningen til engasjementet i næringsutviklingsarbeidet.

Innovasjon Norge sitter i utgangspunktet med langt større kompetanse på næringsutvikling enn den enkelte kommune. Selv med et uttalt mål om at kommunene skulle jobbe selvstendig med utvikling av nye modeller i næringsutviklingsarbeidet, kan veiledningen fra sentralt hold gjennom prosjektets mål og virkemiddel ha vært en viktig kilde til nye ideer. Spørsmålet er da hvordan kommunene reagerer på disse ideene fra sentralt hold. Adopteres disse som en praksis mest mulig tilpasset de forventningene man opplever å stå overfor, eller går kommunen inn for å utvikle egenkompetanse som resulterer i innovasjon? I begge tilfeller kan det rapporteres om økt kompetanse, men det er likevel forskjell på hvorvidt kompetansen først og fremst er tilpasset og nyttig i forhold til de reelle utfordringene man står overfor, eller knyttet til å legitimere en aktiv innsats fra kommunens side.

4.3 OPPSUMMERING

Kommuneprosjektet har vært et pilotprosjekt som kun har omfattet et fåtall kommuner. Det betyr at utgangspunktet for prosjektet, som var manglende resultater, eller i det minste stor variasjon i resultater av det kommunale næringsutviklingsarbeidet, fortsatt er gjeldende for flertallet av kommuner. Hvis oppfølgingen av Kommuneprosjektet fungerer etter intensjonen, skal det samles og utveksles erfaringer fra de involverte pilotene. Med Innovasjon Norge som

et nav for denne kompetanseutviklingen blir en stor base av erfaringskunnskap samlet sentralt. I første omgang fører det til en kompetanseutvikling sentralt – en kompetanse som i neste omgang overføres til kommunene gjennom en overnfra-ned struktur. Dette gjør analysemodellen og LogFrame-modellen som er presentert her til et nyttig verktøy for å ”ta ned” denne kompetansen på en måte som åpner for lokal tilpasning og fortsatt innovasjon på næringsutviklingsområdet, heller enn adopsjon av strategier uten nødvendig lokal forankring. Uten en lokal forankring av arbeidet blir nyskaping lett nyskaping for nyskapingens skyld, og ikke for å løse spesifikke utfordringer. Det som er presentert i denne rapporten kan derfor være et alternativt verktøy som kan supplere arbeidet med implementering av Kommuneprosjektets resultater.

5. KONKLUSJON

Nyskapende praksis i det kommunale næringsutviklingsarbeidet har som utgangspunkt at en ønsker mer effektiv bruk av begrensede økonomiske ressurser til dette arbeidet. Det innebærer behov for en målretting av innsatsen mot de områdene hvor forholdsvis små ressurser kan utløse forholdsvis stor aktivitet på næringsutvikling. Det nyskapende ligger i søkingen etter nye strategier som kan gjøre dette forholdstallet mellom innsats og effekt enda mer gunstig.

For å kunne målrette innsatsen kreves det god kjennskap til lokale forhold som påvirker evnen til å utvikle ny næringsvirksomhet. Offentlig innsats må først begrunnes med at næringslivet selv ikke er dynamisk nok til å endre eksisterende næringsvirksomhet, og utvikle ny, på en måte som gjør at næringslivet oppfyller sin samfunnsfunksjon, og bidrar til en tilfredsstillende lokalsamfunnsutvikling. Hvis offentlig innsats er nødvendig, blir neste skritt å identifisere de barrierene mot næringsutvikling som hindrer næringslivets autonome utvikling. Dette er en problemanalyse som identifiserer overordnede problemer med manglende næringsutvikling, og deretter hvilke underordnede problemer som leder til den statusen vi ønsker å forandre. Å starte med en analyse av problemer sikrer at prosessen i utgangspunktet får en forankring til lokale forhold. Videre kan det identifiseres hvilke, og i hvilken grad, man fra kommunens side har mulighet til å løse de ulike problemene. Resultatet av en slik problemanalyse er et mer kvalifisert grunnlag for å sette mål for næringsutviklingsarbeidet.

En speilvending av problemene som er identifisert gir en målstruktur der målene uttrykker ønsket status på de forskjellige problemområdene. Nå kan innsatsen målrettes gjennom valg og prioritering av strategier som mest effektivt bidrar til overordnede mål. Det er også her det nyskapende arbeidet kan begynne ved å stille spørsmål om det finnes nye og mer effektive strategier for å nå målene enn det som til nå er utprøvd.

Et grunnlag for innovasjon i næringsutviklingsarbeidet – å finne fram til mer effektive strategier – er en intern organisering som oppmuntrer til kreativitet og utvikling av nye ideer. Dette handler dels om å skape en kultur som på en eller annen måte belønner nye ideer enten de viser seg å være gode eller mindre gode etter nærmere vurdering. Det handler også om å gi ansatte handlingsrom og støtte for kreativt arbeid – entreprenørene innenfor kommunen må oppmuntres til å utøve offentlig entreprenørskap. Til sist må kommunen være villig til å ta en viss risiko i utprøvingen av nye tiltak.

Også utenfor kommunen finnes det krefter som kan mobiliseres og støttes i arbeidet for næringsutvikling. Gjennom en vellykket mobilisering kan det utløses menneskelige og sosiale ressurser som langt overstiger ressursinnsatsen med selve mobiliseringsarbeidet. Det kan også være samfunnsentreprenører som allerede har tatt nyskapende initiativ for nærings- og samfunnsutvikling. Kommunen trenger ikke være en konkurrent til disse, men gi støtte på ulike måter som viser at det private initiativet verdsetes.

Mye av det som nettopp er nevnt om målrettet ressursbruk i henhold til lokale utfordringer, med en intern og ekstern organisering som støtter opp om dette arbeidet, kan virke som en selvfølge. Til tross for dette har en viktig intensjon med utredningen vært å synliggjøre at det også finnes rasjonelle forklaringer på treghet og motkrefter i forhold til å utvikle en entrepre-

nøriell praksis. Et institusjonelt perspektiv har blitt vist som alternativ forklaring til et entreprenørskapsperspektiv. Konsekvensene av disse perspektivene på hvorfor og hvordan kommunene arbeider for næringsutvikling gir som ytterligheter svært forskjellig praksis. Virkeligheten er i de fleste tilfeller å finne et sted i mellom. Da kan teoriperspektivene være nyttige hjelpemidler til å forstå den praksisen som utøves.

REFERANSER

- Amdam, J. (2000). Confidence building in local planning and development. Some experience from Norway. *European Planning Studies*, 8(5), 581-600.
- Bartlett, D., & Dibben, P. (2002). Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Study from Local Government. *Local Government Studies*, 28(4), 107-121.
- Borch, O. J., Nilsen, J., Rønning, L., Johansen, H., & Alsos, G. A. (2006). *Kommuneprosjektet: Underveisevaluering av pilotprosjekt for lokal næringsutvikling* (Vol. NF-rapport nr. 14). Bodø: Nordlandsforskning.
- Caruana, A., Ewing, M. T., & Ramaseshan, B. (2002). Effects of some Environmental Challenges and Centralization on the Entrepreneurial Orientation and Performance of Public Sector Entities. *The Service Industries Journal*, 22(2), 43-58.
- ECON. (2007). *Kommunene som førstelinje i småskala næringsutvikling: evaluering av pilotprosjekt i 47 kommuner* (Vol. Rapport R-2007-030). Oslo: ECON Analyse.
- Finnstad, N., & Aarsæther, N. (Eds.). (2003). *Utviklingskommunen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Greve, A. (1995). *Organisasjonsteori - nyere perspektiver*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Jackson, B. (2000). Designing projects and project evaluations using the logical framework approach. Downloaded Nov. 18th 2008 from:
<http://www.infra.kth.se/courses/1H1146/Files/logicalframeworkapproach.pdf>
- Lowndes, V., & Wilson, D. (2001). Social capital and local governance: Exploring the institutional design variable. *Political Studies*, 49, 629-647.
- Lumpkin, G. T., & Dess, G. G. (1996). Clarifying the entrepreneurial orientation construct and linking it to performance. *Academy of Management Review*, 21(1), 135-172.
- Morris, M. H., & Jones, F. F. (1999). Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 23, 71-91.
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati* (D. Østerberg, Trans. 3. ed.). Oslo: Gyldendal.
- Zerbinati, S., & Souitaris, V. (2005). Entrepreneurship in the public sector: a framework of analysis in European local governments. *Entrepreneurship & Regional Development*, 17(1), 43-64.