**Utviklingsevne**

Hva er utviklingsevne – og hvordan kan den forbedres i kommuner og regioner?

En veileder til omstillingskommuner

Dato for siste versjon: 12.09.2024



**Innhold**

[1. Innledning 3](#_Toc177043922)

[2. Utviklingsevne er et resultat av lokal utviklingskultur og utviklingsressurser 3](#_Toc177043923)

[2.2 Utviklingskultur 3](#_Toc177043924)

[2.3 Utviklingskultur trenger utviklingsressurser 4](#_Toc177043925)

[3 Hvordan jobbe med utviklingsevne? 5](#_Toc177043926)

[3.1 Arbeidet med utviklingsevne må tilpasses den lokale situasjonen 5](#_Toc177043927)

[**3.1.1 Kommuner som er bakpå med utviklingsevnen** 6](#_Toc177043928)

[**3.1.2 Kommuner som er på god vei** 6](#_Toc177043929)

[**3.1.3 Kommuner som er frempå** 7](#_Toc177043930)

[3.2 Aktuelle tiltak 7](#_Toc177043931)

[**3.2.1 Tiltak som kan gjennomføres av kommuneledelsen** 7](#_Toc177043932)

[**3.2.2 Tiltak som kan gjennomføres i næringslivet** 8](#_Toc177043933)

[**3.2.3 Tiltak som kan gjennomføres på tvers og i fellesskap mellom kommune og næringsliv** 8](#_Toc177043934)

[4. Hvordan kan vi måle utviklingsevne? 8](#_Toc177043935)

[4.1 Hvordan finne sin egen utviklingsevne? 9](#_Toc177043936)

[**4.1.1 Offentlig tilgjengelig statistikk** 9](#_Toc177043937)

[**4.1.2 Spørreundersøkelse** 9](#_Toc177043938)

# 1. Innledning

Ordningen Regional omstilling var opprinnelig utviklet for kriserammede industristeder, rammet av sterk nedgang i sysselsettingen som følge av nedlegging av arbeidsplasser. Definisjonen av omstillingsområder er, siden 1990-tallet, utvidet til kommuner og regioner med vesentlig fall i sysselsettingen (over kort og lang tid).

Flere fylkeskommuner har opplevd at ordningen i for stor grad er tilpasset kommuner som har mistet mange arbeidsplasser på kort tid, og i for liten grad tilpasset kommuner med langvarig og omfattende utfordringer knyttet til befolkning og sysselsetting.

I statsbudsjettet for 2024 er ordningen revidert, og delt i to mer tilpassede ordninger. Det er utarbeidet en [ny forskrift](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/omstillingsforskrift/id3036069/) for tilskuddsordninger til omstilling og utvikling i områder med særlige distriktsutfordringer. Her er det definert egne mål for tilskudd til kommuner med langvarig nedgang i befolkning og sysselsetting, av særlig omfattende grad. Det er også definert egne mål for tilskudd til kommuner med vesentlig fall i sysselsetting over relativt kort tid. For begge ordningene er det lagt økt vekt på å styrke utviklingsevnen i området.

Dette notatet er en veileder til temaet utviklingsevne. Den starter med en definisjon av utviklingsevne, og forklarer hvordan denne kan måles. Deretter kommer veilederen nærmere inn på hvordan den enkelte kommune kan jobbe med sin utviklingsevne.

# 

# 2. Utviklingsevne er et resultat av lokal utviklingskultur og utviklingsressurser

Et bilde som inneholder tekst, Font, sirkel, logo

Automatisk generert beskrivelseUtviklingsevne er samfunnets og bedrifters evnen til å tilpasse seg og utnytte endringer i rammebetingelser og i markedet. *Utviklingsevnen* er sammensatt av både kultur for utvikling og ressurser til utvikling, og hvordan man får dette til å fungere sammen.

*Figur 1: Et rammeverk for å forstå utviklingsevne*

## 2.2 Utviklingskultur

Utviklingskulturen på et sted er sammensatt av nivå på, og kvaliteten av:

* Tillit
* Vilje
* Holdninger
* Åpenhet

For å skape utvikling trenger vi **tillit** i og mellom næringsliv, kommune og samfunnet ellers.

Det er videre forskjeller mellom kommuner og regioner knyttet til grad av **vilje** til læring og kontinuerlig forbedring, og hvorvidt nye initiativ og ideer blir møtt med interesse og nysgjerrighet. Opplever for eksempel næringsdrivende at det er aksept for å eksperimentere og feile?

**Holdninger** handler om hvilke innstillinger vi har til en situasjon, mennesker, prosesser, ideer, osv. I hvilken grad er vi nysgjerrige og søkende til nye ideer og tanker? Holdninger som bidrar positivt til utviklingskultur, er ofte vist ved at nye initiativ og ideer blir møtt med interesse og nysgjerrighet, og at det er både bredt eierskap og forståelse for utviklingsprosessene, på ledernivå og for øvrig. Gode holdninger er ofte også vist gjennom stolthet og brennende entusiasme for lokalsamfunnet.

**Åpenhet** handler om å sikre at det er en ekstrovert og tolerant kultur som er åpen for mangfold og kunnskap utenfor kommunen og egne miljø.

Selv om man kan si noe om en kultur i en kommune, eller i en region, er det samtidig viktig å være klar over at det i alle samfunn er et kulturelt mangfold. Det betyr at man, for å lykkes med å bygge en god utviklingskultur, må anerkjenne, forstå og beskrive ulike måter å gjøre ting på. Samtidig må man jobbe med å utnytte ulike kulturers styrker i et godt samarbeid. Åpenhet handler derfor også om en erkjennelse, utnyttelse og verdsetting av det unike med egen kultur, og variasjoner i samfunnet.

2.3 Utviklingskultur trenger utviklingsressurser

Skal en kommune og/eller en region klare å bygge utviklingsevne og skape en endret kultur for utvikling, kreves ressurser. Dette handler først og fremst om å sikre at det er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i både bedrifter og kommunen til å jobbe med utvikling. For å få til bedre samarbeid, mer åpenhet, økt tillit, gode holdninger og vilje til å satse, kreves også en tilstedeværelse av gode arenaer for samarbeid og samhandling. I tillegg er det behov for etablerte og fungerende kommunikasjonsplattformer.

For å bygge en god utviklingsevne, må det være åpen kommunikasjon mellom kommune, innbyggere og næringsliv. I tillegg kreves bredt nettverk og en aktiv delings- og samhandlingskultur på tvers av bedrifter i kommunen og regionen.

Et omstillingsprogram kan organiseres på ulike måter. For å lykkes må det være en helhetlig innsats, der man involverer alle ressurser i samfunnet, og sørger for å sikre en omforent forståelse for at ingen enkeltpersoner, enkelttiltak eller enkelte tjenesteområder innenfor kommunen skaper utvikling alene. Utviklingsressurser handler om eierskap og forståelse for utviklingsprosesser, både på ledernivå og ellers. Det er i felleskap og gjennom godt samarbeid at fundamentet for et omstillingsarbeid må ligge.

​Det viktig at alle distriktskommuner utnytter interne ressurser til det fulle, men også at de har et regionalt blikk på hvordan de skal klare å skape utviklingsevne og trekke inn samarbeidsaktører. Et effektivt og formålstjenlig samarbeid gjennom regionråd og andre regionale samarbeidspartnere, er en forutsetning for å lykkes med å utvikle distriktskommuner.

Både offentlige og private aktører har en rolle i næringsutviklingen i distriktskommuner. Det inkluderer ulike deler av kommunen, lokale bedrifter, lokal og regional investeringskapital, regionalt virkemiddelapparat, lokale eiendomsbesittere og potensielle utviklere, samt eventuelle andre lokale og regionale samarbeids- og utviklingskrefter.

Ressurser handler også om involvering i arbeidslivet. En viktig suksessfaktor for utviklingen av distriktskommuner fremover, er at flere kommer ut i jobb – og at en større andel av kommunens innbyggere deltar aktivt i det lokale arbeidslivet. Det betyr at også arbeidsrettede og tilstøtende tjenester bør ha en aktiv rolle i omstillingsarbeidet.

# 3 Hvordan jobbe med utviklingsevne?

Hverken utviklingskultur eller utviklingsressurs kan i seg selv vedtas av en kommune eller et omstillingsstyre. Ved å operasjonalisere det i begrepene nevnt over får, kan man skape et rammeverk å jobbe inn mot.

Hvilke tiltak som er mest aktuelle, må tilpasses en realistisk vurdering av hva som kjennetegner den aktuelle kommunen/regionen. Tiltak må også være rettet mot det som kan gjøres noe med. Det er derfor viktig å forstå sin kommune, og hvilke utfordringer som peker seg ut. Kommuner kan lære av hverandre, men å sammenligne utviklingsevne på tvers av kommuner, har liten nytte.

## 3.1 Arbeidet med utviklingsevne må tilpasses den lokale situasjonen

Som en veileder til å forstå sin egen utviklingsevne, og som et rammeverk for å iverksette de rette tiltakene, har vi laget noen stereotyper på ulike kommuner, illustrert i figuren under.

Kategoriseringen er ment for å kunne veilede den enkelte kommune, men det er viktig å understreke at ingen kommune befinner seg bare i den ene eller andre kategorien. Det vil alltid være subkulturer og ulike relasjoner som i større eller mindre grad er bakpå, på rett vei, eller frempå.

***Figur 3: Kjennetegn ved ulike nivåer av utviklingsevne.***

### *3.1.1 Kommuner som er bakpå med utviklingsevnen*

I kommuner som er litt bakpå, ser man typisk at det er liten tillitt mellom kommune og næringsliv. Både lokalt og regionalt er det lite samhandling, kommunikasjon og samarbeid mellom kommunen og næringslivet, eller næringslivet imellom.

Ofte ser man at kommuneadministrasjonen blir introverte, og at man i liten grad evner å skape en dialog og klar kommunikasjon ut mot næringslivet. Det kan igjen føre til at næringslivet opplever at de som satser i liten grad blir heiet på, og det er liten vilje til utvikling i det lokale næringslivet. Typisk ser man også stor overvekt av enkeltmannsforetak og små bedrifter uten vekstambisjoner i kommunen.

Både kommunen og næringslivet opplever at det er fravær av felles retning, og felles planer. Andre typiske kjennetegn ved *bakpå-kommuner* er uttalte og tydelige stridigheter og mistillit, for eksempler mellom bygder, administrasjon og politisk ledelse – og mellom kommuneorganisasjonen og/eller politikere, mot næringslivet.

Om en kommune i hovedsak kan sies å være bakpå, er det viktig å være bevisst på at utgangspunktet for utvikling er stort. For å lykkes er det viktig å treffe med tiltak på det nivået man befinner seg. Tiltak bør være rettet mot å bygge stabilitet og tillit – og det å bli flinkere på å møte hverandre, heie og fremsnakke. Møteplasser og samarbeid bør være lavterskel, og man bør i liten grad sikte på å forplikte hverandre før man har en gjensidig trygghet i at man vil hverandre vel.

Veldig mange distriktskommuner som er med i omstillingsprogrammet er i utgangspunktet bakpå ved inngangen til et omstillingsprosjekt.

### *3.1.2 Kommuner som er på god vei*

I kommuner som er på god vei, ser man en vilje og at man er i ferd med å ta tak i utviklingsevnen. Det er likevel fortsatt utfordringer med både kultur og ressurser for utvikling. Arbeidet er i gang, men kjennetegnes gjerne av at det er: ​

* for lite koordinert​
* for lite målrettet​
* for lite strategisk​
* for lite ressurser​
* «mismatch» mellom ambisjoner og gjennomføringsevne

Om kommunen er på god vei, er det viktig å ta vare på det grunnlaget man har, og forsiktig bygge sten på sten mot en klar felles målrettet strategi som forplikter parter fra både kommunen og næringsliv.

På dette nivået bør et omstillingsprogram ha stort fokus på samarbeid som et tildelingskriterium for tilskudd og støtte. Man bør forplikte næringslivet aktivt inn i strategier, tiltak og retninger for utvikling. Det kan også være riktig å legge vekt på kompetansehevende tiltak rettet mot utvikling, samt mer forpliktende møteplasser. Kommunikasjonene og dialogen bør på dette nivået også være mer tilpasset og aktiv.

### *3.1.3 Kommuner som er frempå*

Kommuner som er frempå, har tatt tydelig og omforente strategiske og realitetsorienterte valg i sitt utviklingsarbeid​. Det innebærer at kommunen tenker og planlegger langsiktige og gode arbeidsprosesser for utviklingsarbeid på tvers i hele kommunen. Gjennom åpenhet og godt samarbeid er det etablert tillitsfulle relasjoner mellom bygder, og i relasjoner mellom administrasjon, politikere, og næringsliv​. Her har man gjensidig forståelse for hverandres utfordringer, muligheter og handlingsrom.

Andre kjennetegn ved kommuner på dette nivået, er at de evner å mobilisere ulike krefter i lokalsamfunnet, og at de jobber helhetlig, tverrsektorielt og med bred involvering. Administrasjon og politikere i kommunen er utviklingsorienterte, ekstroverte og drivkrefter for en bærekraftig utvikling. Dette innebærer også at de som tør å satse blir løftet og heiet frem.

For kommuner som befinner seg på dette nivået, er det viktig å være bevisst på at det å være frempå sannsynligvis skyldes mange år med systematisk arbeid. Samtidig kan tillit fort brytes ned, og hvis man hviler på laurbærene forsvinner fundamentet fort. Man må kontinuerlig fornye og videreutvikle strategier og retningsvalg. Viktige suksessfaktorer for å fortsette å være frempå, vil være gjensidig forpliktende samarbeid og konkrete prosjekter, samtidig som man har et sterkt fokus på involvering, dialog og samkjøring i ulike utviklingsplaner.

## 3.2 Aktuelle tiltak

Alle kommuner har en forhistorie, et rollegalleri, forutsetninger, og et nivå av utviklingsevne. Nedenfor listes opp forslag til ulike tiltak og arbeidsformer som kan være til inspirasjon, men som må detaljeres og tilpasses den enkelte kommune.

### *3.2.1 Tiltak som kan gjennomføres av kommuneledelsen*

* Jobbe helhetlig og tverrsektorielt for å møte næringslivet som en proaktiv utviklingsaktør som ser hele kommunens arbeid med samfunns- og næringsutvikling i sammenheng
* Evne å stå i konflikter og opprettholde sterkt fokus på bærekraftig utvikling av hele kommunen
* Sikre en åpen og ærlig kommunikasjon, med transparens og åpenhet om beslutningsprosesser, mål og strategier. Dette inkluderer også et sterkt fokus på rettferdig og lik behandling av ulike saker
* Rask, effektiv og samkjørt dialog og kommunikasjon ut mot næringslivet, basert på en felles kommunikasjonsstrategi
* Utarbeide og drifte grunnleggende plattformer for kommunikasjon
* Støtte utviklings- og samarbeidsprosjekter i næringslivet etter evne og rettferdig behandling
* Være initiativtaker og pådriver for samarbeidsarenaer og utviklingsprosjekter
* Initiere, etablere og drive ulike samarbeidstiltak, fra lavterskel til forpliktende, med betydelig ressursinnsats​
* Sikre oppdatert planverk og gode muligheter for involvering ved oppdateringer
* Legge til rette for prosesser som styrker samhørighet​
* Sikre at det er god match mellom ambisjoner og evne til gjennomføring

### *3.2.2 Tiltak som kan gjennomføres i næringslivet*

* Etablere samarbeidsforum og bygge kultur for kunnskapsdeling mellom bedrifter
* Initiere og gjennomføre fellesprosjekter med andre bedrifter
* Gjennomføre utviklingsprosjekter i egen bedrift, som SMB-utvikling
* Samkjøre og koordinere kommunikasjon mot kommunen
* Tørre å satse og investere i kompetanseutvikling

### *3.2.3 Tiltak som kan gjennomføres på tvers og i fellesskap mellom kommune og næringsliv*

* Kontinuerlig utvikle mål og tydelige strategier og prioriteringer i fellesskap
* Sikre omforent målforståelse og felles eierskap til mål og strategier/satsinger
* Forpliktelse og bidrag i fellesprosjekter til det beste for næringslivet og kommunen
* Utøve integritet og holde det man lover
* Være positiv og fremsnakke hverandre
* Dele kunnskap
* Heie på de som tør å satse
* Løfte frem de som lykkes

# 4. Hvordan kan vi måle utviklingsevne?

Utviklingsevne er komplekst og sammensatt, og derfor også vanskelig å måle på en objektiv måte. Vi klarer heller ikke å finne en tilnærming som med sikkerhet kan gi en statistisk signifikant vurdering av kommunens utviklingsevne. Likevel er det viktig å sikre seg et bilde av hvordan det står til med utviklingsevnen i kommunen for å både skape gode diskusjoner, målrettede tiltak, og for å kunne måle effekt av tiltak som settes i gang.

Nedenfor går vi gjennom ulike tilnærminger for å kartlegge en kommunens utviklingsevne.

## 4.1 Hvordan finne sin egen utviklingsevne?

### *4.1.1 Offentlig tilgjengelig statistikk*

Kjernebegrepene i utviklingsevne er sin natur kvalitative. Det er derfor ingen enkel statistikkindikator som direkte sier noe om nivået av utviklingsevnen i et samfunn. ​ Formålet med å kartlegge offentlig tilgjengelig statistikk vil derfor være å skape et helhetlig bilde som sier noe om hvordan det går med kommunene på en rekke variabler. Aktuelle måleparameter kan være:

**Befolkning**: folketall på grunnkretser, demografi og alderssammensetning, inn- og utvandring, befolkningsframskriving, kompetansenivå​.

**Sysselsetting og næringsstruktur:** sysselsetting (med ulik fordeling), pendling (med ulik fordeling)​

**Næringslivet**: omsetning, verdiskapning, lønnsomhet (positiv driftsmarginer)​, andel bedrifter i vekst, bedriftsstruktur (størrelse), eierskap.

**Klima og bærekraft**: klimagassutslipp, arealregnskap​

​Samlet sett vil disse punktene kunne bidra til å skape et helhetlig bilde, og være indikatorer som sier noe om langsiktig utvikling av en kommune eller en region.

For å få en grundigere forståelse av en kommunens utviklingsevne, må vi imidlertid gå mer i dybden.

### *4.1.2 Spørreundersøkelse*

For å kunne få en indikasjon på nivået av utviklingsevne i den enkelte kommune, og for å følge utviklingsevne over tid, har vi utviklet en spørreundersøkelse om utviklingsevne som sendes til tre ulike grupper:

* Næringsdrivende
* Kommunestyret
* Administrativ ledelse

Spørreundersøkelsen er bygget opp over definisjonen av utviklingsevne som vist over, og er tilgjengelig på Innovasjon Norges nettsider.