

# **Kommunernes erhvervspolitik på vej mod år 2000 - strategiske alliancer og målrettede vækstværktøjer**

Grænsedragning mellem

offentlig og privat virksomhed?

Af Peter Gorm Hansen

## **Resumé**

*Alliancer og samarbejde har været et nøgleord i kommunernes erhvervspolitiske indsats i 90'erne – og vil også være det ind i det næste århundrede. De enkelte kommuner er ikke sig selv nok, men må indgå i strategiske alliancer for at møde dagens og morgendagens udfordringer.*

*Kommunernes erhvervspolitiske alliancer og samarbejder skal delvist ses i lyset af den skærpede internationale konkurrence. En skærpet konkurrence som foregår både mellem regioner og mellem virksomheder. Et udskilningsløb er igang i Europa – hvilke regioner formår at suge investeringer, vækst og udvikling til sig?*

*De danske virksomheder møder stigende konkurrence både på hjemme- og eksportmarkederne. Innovation, viden og kompetenceudvikling er helt centrale faktorer for at overleve. Det betyder, at der stilles stadig større krav til de lokale og regionale rammebetingelser, og dermed også til kommunerne.*

*Kommunen spiller en stadig vigtigere rolle i sikringen af optimale lokale rammebetingelser. Som myndighed på områder som skat, miljøtilsyn, byggesager m.v. Som igangsætter og sparingspartner, når det drejer sig om områder som infrastruktur og fysisk-funktionel planlægning, erhvervsfremmeprojekter i øvrigt, uddannelse og aktivering, samt erhvervsrådgivning f.eks. overfor iværksættere og små og mellemstore virksomheder.*

# **Kommunernes erhvervspolitik på vej mod år 2000 - strategiske alliancer og målrettede vækstværktøjer**

Grænsedragning mellem

offentlig og privat virksomhed?

Af Peter Gorm Hansen

## **Resumé**

*Alliancer og samarbejde har været et nøgleord i kommunernes erhvervspolitiske indsats i 90'erne – og vil også være det ind i det næste århundrede. De enkelte kommuner er ikke sig selv nok, men må indgå i strategiske alliancer for at møde dagens og morgendagens udfordringer.*

*Kommunernes erhvervspolitiske alliancer og samarbejder skal delvist ses i lyset af den skærpede internationale konkurrence. En skærpet konkurrence som foregår både mellem regioner og mellem virksomheder. Et udskilningsløb er igang i Europa – hvilke regioner formår at suge investeringer, vækst og udvikling til sig?*

*De danske virksomheder møder stigende konkurrence både på hjemme- og eksportmarkederne. Innovation, viden og kompetenceudvikling er helt centrale faktorer for at overleve. Det betyder, at der stilles stadig større krav til de lokale og regionale rammebetingelser, og dermed også til kommunerne.*

*Kommunen spiller en stadig vigtigere rolle i sikringen af optimale lokale rammebetingelser. Som myndighed på områder som skat, miljøtilsyn, byggesager m.v. Som igangsætter og sparingspartner, når det drejer sig om områder som infrastruktur og fysisk-funktionel planlægning, erhvervsfremmeprojekter i øvrigt, uddannelse og aktivering, samt erhvervsrådgivning f.eks. overfor iværksættere og små og mellemstore virksomheder.*

*Kommunen er samtidig med til at sikre tilgængelighed til kvalificeret arbejdskraft, idet serviceydelser som børnepasning, skole, samt kultur og fritid er af stor betydning for et attraktivt erhvervs-klima. Sidst men ikke mindst er kommunen via sin efterspørgsel en ofte kritisk og kvalitetsbevidst kunde.*

*Samspillet på alle disse områder er vigtige lokale rammebetingelser for virksomhedernes udvikling – og er derfor en naturlig del af den kommunale og regionale erhvervs politik.*

*Kommunerne har fået og påtaget sig et større ansvar for den regionale udvikling. Kommunalpolitikernes ledelsesrolle omfatter i dag et ansvar for lokalområdets udvikling. Et ansvar som ikke bliver mindre i de kommende år. Kommunalpolitik er helhedspolitik – og erhvervs politik er helhedspolitik. Derfor ser vi et stigende erhvervs politisk engagement. En undersøgelse viser<sup>1</sup>, at 70% af landets kommuner forventer at anvende flere ressourcer i 1995 end i 1994 på erhvervs politiske opgaver.*

### **Nybrud i 90'ernes erhvervs politik**

Kommunernes erhvervs politik indtil midten af 80'erne karakteriseres ofte som en konkurrence mellem kommunerne om at tiltrække virksomheder, og gerne stjæle fra naboen, hvis det kunne lade sig gøre.

Selvom dette billede er forsimplet, er det faktisk først i midten af 80'erne, at erkendelsen af at arbejdspladser i en kommune også giver udvikling til naboerne, for alvor bider sig fast. Virksomhederne henter arbejdskraft, og har et lokalt/regionalt efterspørgselsmønster, i et område, som ikke følger amts- eller kommunegrænserne.

I 1992 blev der vedtaget to love om kommunernes erhvervs politik. Den ene opfordrede til øget anvendelse af regionale

erhvervsudviklingsprogrammer. Den anden handlede om kommunernes mulighed for at deltage i aktieselskaber. Udviklingen siden har vist, at programformen har vundet langt større udbredelse end brugen af aktieselskabsformen og kommunerne har langt fra kastet sig ud i de ufornuftige eller talrige erhvervs eventyr, som det fra visse sider blev frygtet.

Kommunerne er godt tilfredse med de nye frihedsgrader<sup>2</sup>. Flere end 65% af landets borgmestre mener, at der eksisterer de nødvendige frihedsgrader i den lokale erhvervs politik. I dag opfattes de lovgivningsmæssige rammer således ikke i nævneværdigt omfang som en barriere for erhvervs politiske initiativer, men derimod som en støtte til kommunernes ønske om at skabe bredere, mere målrettede og strategiske samarbejdsrelationer.

Etableringen af regionale erhvervsudviklingsprogrammer, som en ramme for en koordineret regional udviklingsstrategi, udgør et væsentligt nybrud i 90'ernes erhvervs politik. Programmerne udarbejdes og gennemføres i et samarbejde mellem kommuner (ofte 6-8 samarbejdende kommuner), amter, virksomheder, uddannelsesinstitutioner, organisationer som LO, DA/DI, samt øvrige erhvervs fremmeaktører. Staten understøtter programudviklingen via Erhvervs fremme Styrelsen og Erhvervsudviklingsrådets blåstempling og medfinansiering.

Kommunernes erhvervs politik i 90'erne tager afsæt i de åbne rammer, virksomhedernes stigende behov for en erhvervs politisk indsats, samt i de dynamikker og stor-driftsfordele, som opstår i det regionale erhvervs politiske samarbejde.

### Kommunernes erhvervspolitik i 90'erne

- Regionalt samarbejde om udviklingsstrategier/ regionale erhvervsudviklingsprogrammer.
- Virksomhederne opfatter kommunen som en kritisk og kvalitetsbevidst samarbejdspartner – og konkurrent.
- Kvalitetssikring af rådgivning og service til virksomhederne.
- Måltretning af virkemidler mod regionale styrkepositioner.
- Internationalisering – en måde at arbejde på – ikke blot et begreb.
- Erhvervspolitik som helhedspolitik.

Den øgede erhvervspolitiske indsats har i 90'erne udviklet sig i tre typer af samarbejdsrelationer:

Det gælder for det første kommunernes samarbejde med virksomhederne. Foruden virksomhedernes brug af erhvervsrådgivning/service, og deltagelse i udviklingsprojekter f.eks. eksportnetværk, engagerer virksomhederne sig også i stigende grad i udformningen af regionale udviklingsstrategier. Hertil kommer en stigning i antallet af direkte produkt- eller systemudviklings samarbejder mellem virksomheder og kommuner, f.eks. organiseret som udviklingskontrakter. For det andet er kommunernes samarbejde med andre kommuner og øvrige erhvervsfremmeaktører intensiveret. Endelig er for det tredje kommunernes internationale samarbejdsrelationer i vækst. Internationale kontakter benyttes i stigende grad i erhvervsfremmesammenhæng. Flere virksomheder har gode erfaringer med at få kommunen til at »åbne døren«, hvis kunden er en udenlandsk offentlig myndighed. Man oplever det giver en særlig »blåstempling« af produkterne.

Set i et fremtidsperspektiv vil mange af de tendenser, som karakteriserer kommunernes erhvervspolitik i 90'erne fortsætte

ind i år 2000, men erhvervspolitikken vil sandsynligvis være skærpet yderligere på en række punkter:

- Fokus på erhvervsmæssige ressourceråd og styrkepositioner – yderligere kvalitetssikring og måltretning af virkemidler.
- Fokus på servicesektorens udviklings- og beskæftigelsesmuligheder.
- Stærkere kobling mellem miljøpolitik og erhvervsudvikling.
- Nye muligheder i informationsteknologien udnyttes.
- At arbejde internationalt er en naturlig del af opgaveløsningen.
- Kobling mellem arbejdsmarkedspolitik og erhvervspolitik – hvor uddannelse bliver et kerneområde.
- Servicedeklarationer – konkurrence om opgaveløsning.
- Indkøb anvendes strategisk.

Samarbejdsrelationerne vil utvivlsomt fortsat udvikle sig. Af erhvervsundersøgelsen 1994 fremgår det at 95% af landets borgmestre mener, at kommunerne i endnu højere grad bør arbejde sammen om erhvervspolitikken og virksomhederne er af samme opfattelse.

*Det bliver samtidig en vigtig opgave at overveje, hvad der skal til for at give erhvervspolitikken større strategisk løstevne og gennemslagskraft i forhold til at styrke den regionale erhvervs- og beskæftigelsesudvikling. To forhold bør overvejes: Hvordan passive aktiveringsmidler kan konverteres til aktive udviklingsmidler og dermed føre til etablering af nye arbejdspladser og hvordan den statslige erhvervspolitik i højere grad kan tage udgangspunkt i – og understøtte – de regionale udviklingsbehov.*

### Vækst-værktøjer i udvikling

På indholdssiden er erhvervsmæssige »resourceområder« blevet et nøglebegreb i 90'ernes erhvervspolitik. De regionale styrkepositioner analyseres, og danner udgangspunkt for identifikation af mål, strategier og virkemidler<sup>3</sup>.

Det betyder, at de bærende elementer i udviklingsstrategierne varierer afhængigt af hvilke sektorer, eksempelvis fiskeri, landbrug, fremstillingsindustri eller turisme, som udgør særlige udviklingspotentialer i regionen.

De mest anvendte værktøjer i kommunernes erhvervspolitik er vist i nedenstående boks. Oversigten er baseret på erhvervsundersøgelsen 1994.

#### »Top 20« – erhvervspolitikens værktøjer

- Virksomhedsregistre
- Kontaktformidling til videnscentre
- Markedsføring af regionen
- Netværksdannelse
- Rådgivning om eksport, finansiering m.m.
- Iværksætterrådgivning
- Turismeudvikling
- EU-rådgivning
- Efteruddannelse
- Erhvervsinformation på biblioteker
- Messedeltagelser
- Leverandørforhold/underleverandører
- Produktudvikling
- Erhvervsservicecentre
- Markedsundersøgelser
- Branchevækstgrupper
- Serviceundersøgelser
- Chef-til-leje-ordninger
- Systemeksport
- Produktafprøvning/udviklingskontrakter

Kilde: Kommunernes Landsforening/Børsens Nyhedsmagasin 1994.

Regionalt samarbejde giver mulighed for at løfte endnu større opgaver. Det betyder både en udvikling af kendte virkemidler og afprøvning af nye. Et eksempel på nyorienteringen er virksomhedsregistre. I programsamarbejdet »Den Østjyske Udviklingskorridor«, som virksomhederne har vist stor interesse for, har virksomhedsregistre fået en ny dimension. Her udvikles i et samarbejde med Kommunedata et onlinenetværk, som skal give virksomhederne mulighed for lynhurtigt at finde egnede underleverandører eller samarbejdspartnere.

Generelt opfatter virksomhederne de lokale og regionale erhvervspolitiske initiativer som væsentlige, hvilket også fremgår af nedenstående vurderinger.

Virksomhedslederens syn på erhvervspolitikens rammer

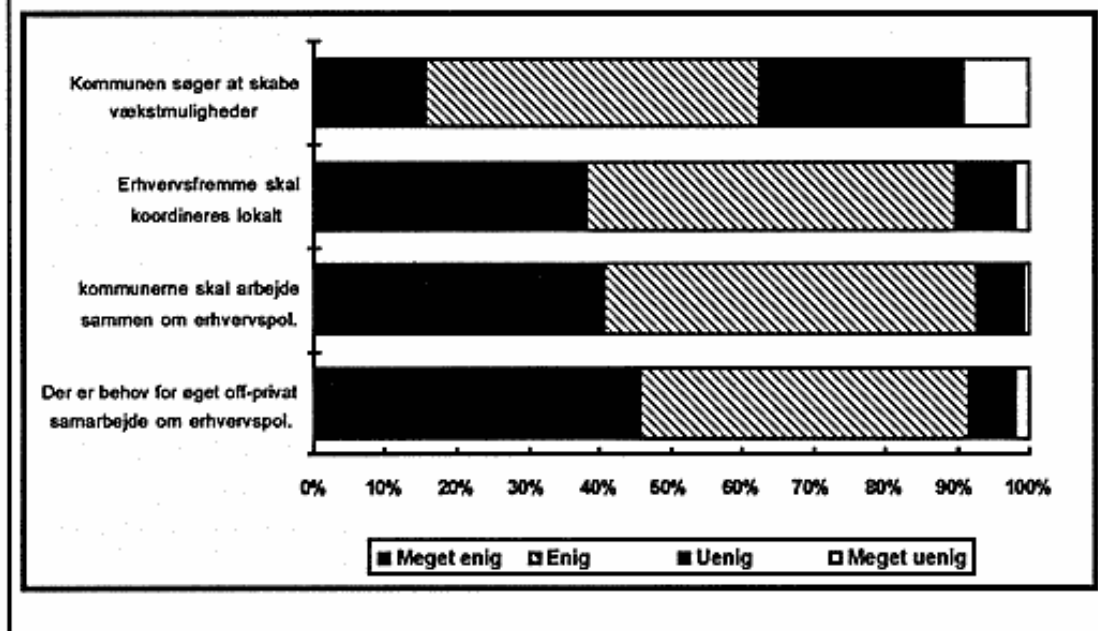
Undersøgelsen viser, at der er skred i de traditionelle holdningsmæssige barrierer mellem den offentlige og den private sektor. Virksomhederne opfatter i stigende grad kommunen som sparringspartner fremfor kontrollør. En udvikling, som vi i kommunerne vurderer som utrolig frugtbar for samarbejdet om at styrke lokalområdernes udvikling.

### De regionale programmer

Når der gøres status over antallet af regionale erhvervspolitiske samarbejder, må man konstatere, at bruddet med den tidligere ineffektive mellemkommunale konkurrence er markant – samarbejde og nytænkning er kommet i højsædet.

I 25 regionale samarbejder, omfattende mere end 150 kommuner, anvendes regionale erhvervsudviklingsprogrammer som ramme for udvikling og gennemførelse af

## Virksomhedslederes syn på erhvervspolitikens rammer



Kilde: Kommunernes Landsforening/Børsens Nyhedsmagasin 1994.

en fælles regional vækstpolitik. På Danmarkskortet ses 28 øvrige mere eller mindre forpligtende samarbejder, omfattende 79 kommuner. Samlet set samarbejder mere end 80% af landets kommuner med andre om erhvervspolitikken.

Nedenstående kort viser igangsatte regionale erhvervsudviklingsprogrammer, samt programmer som er under udarbejdelse.

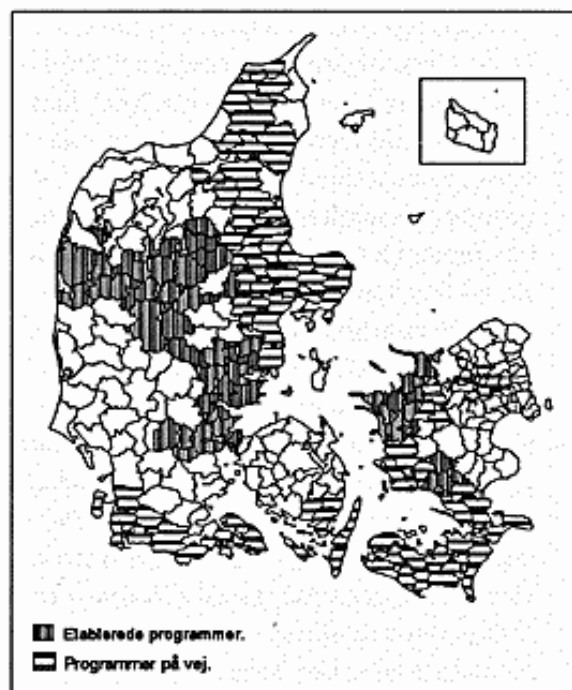
De regionale erhvervsudviklingsprogrammer er samtidig en slags kvalitetssikring af erhvervspolitikken, idet der stilles en række kvalitetskrav til programmerne. Eksempelvis skal programmerne være et resultat af klare politiske prioriteringer – til-

og fravalg – baseret på analyser af regionens erhvervsmæssigt set stærke og svage sider.

De igangsatte regionale erhvervsudviklingsprogrammer har vist, at programformen, som ramme for det erhvervspolitiske samarbejde, har en række klare fordele.

Programformen:

- sikrer større sammenhæng mellem kommunernes, amternes og statens erhvervs politik, og lægger op til øget samarbejde om erhvervsfremme mellem offentlige og private parter.
- sætter fokus på erhvervsudviklingens geografi, idet der tages udgangspunkt i regionens udviklingspotentialer – styrker og svagheder – og ikke i de administrative grænser.



Områder med etablerede regionale programmer – og programmer på vej

Kilde: Kommunernes Landsforening november 1994. Status over regionale samarbejder.

- Problemernes geografi bliver også løsningernes geografi.

Det vigtigste ved programstrategien er dog nok, at den understreger den gamle sandhed om, at fællesskab og engagement kun kan skabes fra neden – det kan aldrig pålægges fra oven. Det giver ikke altid smukke Danmarkskort, men det forkorter vejen fra tanke til handling.

Fortsætter denne udvikling kan programmerne vise sig at blive et effektivt redskab for en stærkere sammenhæng mellem erhvervs politikken på regionalt, statsligt og EU-niveau. Samtidig opleves et udpræget behov for, at EU-finansierede projekter i højere grad kvalitetssikres og integreres i de øvrige regionale udviklingsstrategier.

### Offentligt-privat samarbejde – og konkurrence

Nye relationer mellem den offentlige og den private sektor har, som før nævnt, i høj grad præget 90'ernes erhvervs politik. Der er på en og samme tid tale om øget samarbejde og øget konkurrence.

Kommunerne opfattes af virksomhederne som attraktive samarbejdspartnere. Samarbejdet foregår formelt såvel som uformelt gennem leverandørsamarbejde, udviklingskontrakter, udlån af medarbejdere ect. Indenfor mange sektorer f.eks. affaldssektoren, er kommunernes know-how af afgørende betydning for virksomhedernes konkurrencedygtighed. Århus Kommune har eksempelvis indgået flere udviklingskontrakter med virksomheder som I. Krüger og Vølund A/S. Kontrakter-

ne har været af stor betydning for virksomhedernes produktudvikling og positionering på nye udenlandske markeder og kommunerne stiller sig positive overfor at stille vores know-how til rådighed for virksomhedernes produktudvikling, men der skal naturligvis sættes en pris på kompetencerne.

De nye relationer handler ikke kun om samarbejde. Kommuner og virksomheder ligger i ofte sund konkurrence om udførelsen af opgaver, som ikke er kommunale kerneydelser, eksempelvis madudbringning til ældre. Det bærende princip for kommunerne er »bedst og billigst«. Kan en virksomhed udføre en opgave bedre og billigere er det både sund fornuft og sund økonomi at udlicitere opgaven.

#### Offentligt-private samspilsformer i 90'erne

- Leverandørsamarbejde/produktafprøvning.
- Udviklingskontrakter.
- Udlån af medarbejdere.
- Døråbner-aktiviteter – repræsentation og international kontaktskabelse.
- Udlicitering.
- Selskabsdannelse i.f.m. forretningsmæssigt samarbejde.
- Selskabsdannelse i.f.m. kommunal - opgaveløsning.
- Selskabsdannelse i.f.m. erhvervs- og turismeudvikling.

Debatten om nye samspilsformer offentligt-privat er ikke kun et dansk fænomen. »Public-privat-partnership« er i England et begreb for fælles offentligt-privat udviklingssamarbejde, og Roskilde Kommune deltager eksempelvis i et bynetværk i EU-regi for mellemstore byer, hvor et tema netop er erfaringer med offentligt-privat samarbejde.

Offentlig-privat-relationen vil utvivlsomt præge de erhvervspolitiske diskussioner og initiativer frem mod år 2000. Det fremgår af tidligere omtalte erhvervsundersøgelse, at mere end 90% af de adspurgte virksomheder mener, at der er behov for et øget offentligt-privat samarbejde. 60% af landets borgmestre mener, at der er et stort potentiale for offentligt-privat samarbejde i deres kommune.

Fra tid til anden lyder der i visse erhvervskredse o.l. kritiske røster om, at det går for langsomt med at få en større del af den faktiske opgaveudførelse flyttet fra traditionelt offentligt regi til de private leverandører, der byder sig til. Der postuleres kommunalpolitisk modvilje o.s.v. Utålmodighed kan være forståelig, men det er nok klogt at lade eksemplerne og resultaterne, som kommunerne oplever dem, tale for sig selv. Er de overbevisende vil interessen brede sig – er de det ikke kan der være god grund til at overveje om samspilsrelationerne skal revideres. Skal offentlig-privat partnerskab blive til andet og mere end smarte slagord i en forståelig sags tjeneste skal det have ro og tid til at bevise sin bæredygtighed. Og bedømmes på sine konkrete resultater.

*Kommunerne er parate til både samarbejde og konkurrence. De ideologiske grænsekampe er nødt til at vige for praktiske og fremadrettede samarbejdsprojekter. I fremtiden vil afprøvning af nye samarbejdsmodeller være en forudsætning for at kunne udnytte koblingen af viden fra den offentlige og den private sektor i et samlet erhvervsudviklingsperspektiv.*

#### Udfordringer – på vej mod år 2000

På vej mod år 2000 står kommunerne, lige-



som de øvrige erhvervsfremmeaktører, overfor 3 centrale udfordringer. At:

- finde den rette balance mellem samarbejde og konkurrence, i relationen offentlig-privat.
- styrke det internationale perspektiv – og kravet om en optimering af de lokale og regionale rammebetingelser.
- opnå et effektivt samspil mellem lokalt, regionalt, nationalt og EU-niveau.

I takt med det stigende erhvervspolitiske engagement og tacklingen af udfordringerne er erhvervspolitik i højere grad blevet en helhedspolitik. Planer og planlægning får et udviklingsstrategisk sigte, og erhvervspolitik er ikke længere noget, som blot foregår på et erhvervskontor langt væk fra kommunen, men er derimod en integreret del af kommunernes opgavevaretagelse.

Kommunalpolitikernes ledelsesrolle er i udvikling. Der skal tænkes og arbejdes i helheder og sikring af lokal udvikling i samspil med virksomheder og borgere fordrer netop en helhedspolitik.

Det er i den forbindelse vigtigt at holde sig for øje, at i mange områder er kommunen den største enkelte virksomhed, hvor der er opbygget vigtige kompetencer, der kombineret med et bredt samarbejde om udviklingsstrategier, kan skubbe til væsentlige regionale udviklingsdynamikker.

En stærk regional udvikling er essentiel for Danmark – og er en udfordring for alle på vej mod år 2000.

### Summary

*Alliances and cooperation have been keywords in the industrial policy initiatives taken by local authorities in the 90s – and will continue to*

*be keywords into the next century. Individual local authorities cannot be self-sufficient, but must enter into strategic alliances to meet present and future challenges.*

*Their industrial policy alliances and cooperation should also be seen in the light of the intensified international competition, both among regions and among firms. An elimination race has started in Europe – which regions will be able to attract investments, growth, and development?*

*Danish firms encounter increasing competition, at both their domestic and export markets. Innovation, knowledge and competence development are key factors in their survival. This means still greater demands of local and regional framework conditions and, consequently, of local authorities.*

*The local authority plays an increasingly important role in the securing of optimum local framework conditions, e.g. in the fields of taxation, environmental supervision, building operations, etc.; also as entrepreneur and sparring partner in areas of infrastructure and physical-functional planning; in projects to develop business and industry; in education and activity offers; business and industry consultancy to entrepreneurs and small and medium-sized enterprises.*

*At the same time, the local authority secures the accessibility of skilled manpower, since services such as child-care, schools, and culture and leisure-time are important elements of an attractive industrial climate. Last but not least, local authority, through its demand, is an often critical and qualityconscious customer.*

*The interaction in all these fields provides important local framework conditions for the development of the firms, and is therefore a natural part of local and regional policies.*

*Today, local authorities have assumed*

*greater responsibility for regional development. Local politicians' managerial roles include responsibility for local area development; a responsibility which will not diminish over the next years. Local authority policy encompasses the entire community – and so does industrial policy – and therefore industrial policy commitment is being intensified. A study shows that 70% of the local authorities in Denmark expect to apply more resources in 1995 than they did in 1994 on industrial policy initiatives.*

#### **Noter**

1. *Kommunernes Landsforening/Børsens Nyhedsmagasin, Erhvervsundersøgelsen 1994. Omfattende undersøgelse af kommunernes erhvervs politik med spørgeskemaer til alle landets borgmestre, kommunaldirektører, erhvervschefer og 2600 virksomheder.*
2. *Kommunernes Landsforening/Børsens Nyhedsmagasin 1994.*
3. *Erhvervsudviklingsrådet har i 1993-1994 gennemført 8 omfattende ressourceområdeanalyser på nationalt niveau, samt en række tværgående analyser, som også giver inspiration til det regionale arbejde.*