

Den kommunale iværksætterpolitik - et organisationsperspektiv

Artiklen er skrevet af Pia Schou Nielsen, ErhvervsPhD-studerende, Institut for Entreprenørskab og Relationsledelse, Syddansk Universitet, Vejle Kommune, Erhverv & Kultur.



Formålet med denne artikel er at henlede fokus på de mulige organisatoriske overvejelser, der kan være forbundet med formulering og implementering af iværksætterpolitik i de danske kommuner. Helt specifikt fokuseres der på fire grundlæggende parametre, der ikke kun illustrerer, men også differentierer kommunernes organisatoriske tilgange til iværksætterpolitik, og disse parametre er altså i høj grad værd at kigge nærmere på, når man som kommune skal organisere sin iværksætterindsats.

Indledning

Iværksætteri er et begreb, der har vundet indpas i dansk politik de sidste 20-25 år. Under erkendelse af, at nye virksomheder bidrager til økonomisk vækst, indtænker man nu iværksætteri inden for flere forskellige politiske områder så som erhvervspolitik, uddannelsespolitik og beskæftigelsespolitik. Iværksætteri er kommet på finansloven, og det er kommet for at blive. Men hvordan sikrer vi os, at vi får mest muligt ud af indsatsen? – Budskabet i denne artikel er enkelt: Det er ikke tilstrækkeligt at formulere og udarbejde de rette politikker til at fremme iværksætteri – man skal samtidig overveje, hvordan man bedst muligt organiserer indsatsen.

Forskning i iværksætterpolitik fra f.eks. OECD viser, at det kan være en vanskelig opgave at identificere en direkte effekt af politiske initiativer på iværksætteraktivitet (Storey 2002, Minitti 2008). Der foregår altså en masse spændende initiativer, men vi har svært ved at måle effekten af indsatsen. I denne artikel ses der nærmere på et muligt "missing link" imellem initiativ og effekt nemlig organisering. Organisationsteorien beskæftiger sig blandt andet med design af organisationer og baserer sig blandt andet på vigtigheden af organisationsdesign i forhold til organisatorisk performance. Denne artikel tager udgangspunkt i organisationsteoriens grundpæle og argumenterer for en mere holistisk tilgang til iværksætterpolitik indeholdende organisatoriske overvejelser i implementeringsprocessen.

De danske kommuners iværksætterindsats

Iværksætterpolitik foregår som sagt på mange områder. Rammebetingelserne reguleres, så det bliver lettere at åbne en virksomhed: Her arbejdes der for eksempel med nye virksomheders adgang til kapital, adgang til teknologi osv. Også i uddannelsessystemet arbejder man på at fremme en entreprenant kultur og give børn og unge mennesker kompetencer til at nytænke og starte egen virksomhed: Der indføres innovation og iværksætteri i undervisningen, og der foregår landsdækkende konkurrencer i idégenerering og forretningsudvikling. Endelig eksisterer der et omfattende rådgivnings- og vejledningssystem, der bakker op om iværksættere både før og under opstart af virksomhed: Her udbydes kurser, workshops og egentlige udviklingsforløb, der er skræddersyede til den enkelte iværksætter. De politiske initiativer er mange, og de foregår på flere forskellige niveauer. Denne artikel beskæftiger sig med det lokale niveau – altså kommunerne.

Danske kommuner fik i 2006 i forbindelse med strukturreformen og vedtagelse af lov om erhvervsfremme ansvaret for den lokale erhvervsfremme. Det danske system er rent praktisk opdelt i tre niveauer – et nationalt, et regionalt og et lokalt. Det nationale niveau er repræsenteret ved f.eks. Erhvervs- og Vækstministeriet, som arbejder med rammebetingelser, politikker og landsdækkende initiativer som for eksempel Vækstfonden og Fonden for Entreprenørskab. Det regionale niveau er repræsenteret ved væksthuse, som beskæftiger sig med vækstiværksættere og –virksomheder. Væksthuse blev i 2011 overdraget til kommunerne, som nu finansierer (via øget bloktilskud) væksthuse i fællesskab. Der er 5 væksthuse i Danmark – et i hver region.

På det kommunale plan er indsatsen mindre systematisk. Som sagt har kommunerne mulighed for men ikke pligt til at udbyde erhvervsservice, herunder tilbud til iværksættere. Det betyder, at der findes rigtig mange forskellige tilgange til iværksætterpolitik lokalt blandt de danske kommuner. Det er helt tydeligt, at de danske kommuner prioriterer iværksætterpolitik forskelligt og dermed afsætter helt forskellige ressourcer til området. Samtidig fokuseres der i kommunerne på forskellige områder, og der anvendes forskellige tilgange og filosofier til området. Denne variation blandt kommuner gør dem interessante fra et performance-synspunkt: Er der nogle, der klarer sig bedre end andre og hvorfor?

Hvad ved vi om iværksætterpolitik og regional udvikling?

Forskningsverdenen har interesseret sig for iværksætteri i efterhånden flere årtier. På et overordnet plan findes der to tilgange til regional udvikling og iværksætteri. Den ene retning beskæftiger sig med, hvordan iværksætteri påvirker den regionale udvikling i en positiv retning; den anden retning beskæftiger sig med, hvordan regionale forhold (rammebetingelser og politik) påvirker iværksætteraktiviteten (se f.eks. Müller's forskerartikel fra 2012). Denne artikel bevæger sig indenfor sidstnævnte retning og fokuserer altså på, hvordan lokal iværksætterpolitik kan organiseres til fordel for iværksættere i kommunen.

Iværksætteri kan defineres på mange måder. På den ene side er iværksætteri defineret som en kreativ proces, der er baseret på tilblivelse, evaluering og organisering af muligheder – både i organisatoriske og ikke-organisatoriske sammenhænge. Andre definitioner ser iværksætteri i et mere snævert perspektiv, der udelukkende fokuserer på opstart og drift af nye virksomheder. Denne artikel tager udgangspunkt i sidstnævnte – altså at iværksætteri omfatter opstart af en hvilken som helst virksomhed uafhængigt af vækstpotentiale og innovationsintensitet.

Når man skal organisere en politisk indsats, trækker man typisk på flere organisationers kompetencer. Indenfor iværksætteri involverer man f.eks. både uddannelsesinstitutioner, erhvervsforeninger, kontorhoteller og inkubatorer, erhvervsparker, forskningsinstitutioner og andre relevante institutioner, som alle bidrager på hver deres måde til at fremme iværksætteriet. Ofte er det kun dele af disse organisationer, der arbejder med iværksætteri, f.eks. en bestemt gruppe undervisere på et gymnasium, et team i en erhvervspark eller en konsulent på et erhvervskontor. Alle disse personer, teams, afdelinger og organisationer betegnes i fællesskab som en *implementeringsstruktur*.

Når man i organisationsteorien taler om organisationsdesign, gør man det typisk ud fra en række design parametre, der hver især beskriver forskellige dele af organisationen. Obel og Burton (2004) arbejder med en model med 6 parametre: 1) Konfiguration, 2) Komplexitet, 3) Formalisering, 4) Centralisering, 5) Incitamentsstruktur, og 6) Koordination og Kontrol. Minzberg arbejder med 5 organisations-typer, der varierer over 10 faktorer som f.eks. uddannelse, formalisering, planlægnings- og kontrolsystemer og decentralisering. Fælles for disse to modeller er, at forskellige kombinationer af faktorerne giver forskellige typer af organisationsdesign – typer som kan være mere eller mindre anvendelige i forskellige sammenhænge.

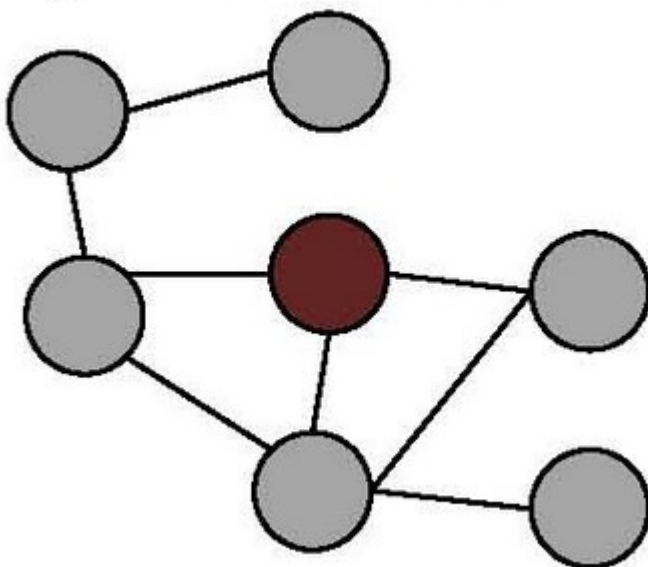
Implementeringsstrukturer minder meget om netværk, som vi kender fra organisationsteorien. I modsætning til traditionelle organisationer med afdelinger og under-afdelinger består et netværk af selvstændige enheder, der arbejder sammen på kryds og tværs og på vidt forskellige præmisser. Det er præcis sådan iværksætterpolitik organiseres i kommunerne.

Bager et al. (2001) skriver om netværksstrukturer: *"Er der forskel på måden at organisere sig på, alt efter om man er en traditionel virksomhed, eller man er en netværksvirksomhed? I begge tilfælde vil der skulle tages beslutning om opdeling*

af arbejdsopgaverne, og der vil skulle laves regler til de mere rutineprægede opgaver. Organiseringen vil primært adskille sig med hensyn til beslutningskompetencer, koordineringsmekanismer og incitamentstrukturer(...) En netværksorganisation vil normalt være mindre formelt organiseret end en traditionel organisation." (s. 115)

Typisk analyseres organisatoriske netværk ud fra en central virksomhed, som omgiver sig af et netværk af andre virksomheder. I den kommunale iværksætterindsats befinder der sig typisk en central aktør f.eks. en erhvervsforening, et erhvervskontor eller en kommunal erhvervsafdeling, som kan siges at være den centrale udbyder af services og tilbud til iværksættere i lokalområdet. Rundt om denne enhed ligger de øvrige aktører, som beskæftiger sig med iværksætteri indenfor hvert deres område.

Figur 1 - netværksstruktur



Datagrundlag

Grundlaget for denne artikel er en rundspørge der er sendt rundt til kommunerne i sommeren 2012. Et spørgeskema blev sendt via e-mail til de 98 kommuner (forvaltningen) samt til 89 erhvervschefer (ikke alle kommuner har egen erhvervschef). Formålet med denne strategi har været at få så mange kommuner repræsenteret i undersøgelsen som muligt. Ud af de 98 kommunale forvaltninger har 59 (60%) svaret på skemaet, hvorimod 57 af de 89 (64%) erhvervschefer har givet deres svar. Disse repræsenterer til sammen 86 danske kommuner (88%)^[1].

Kommunerne er blevet spurgt til deres iværksætterpolitik, deres iværksætter-system (aktører, initiativer, samarbejder etc.), deres rammebetingelser som f.eks. iværksætterkultur samt systemets succes. De indsamlede data er endnu ikke analyseret i dybden, men anvendes i denne artikel deskriptivt til at underbygge diskussioner og hypoteser.

Organisering af iværksætterpolitik - 4 parametre

De kommunale implementeringsstrukturer kan opdeles i to analyse-niveauer: Centralaktøren og systemet.

Centralaktøren er den enhed, der af kommunen er udvalgt til at levere den basale iværksætter- og erhvervsservice – typisk et erhvervskontor. Denne enhed fungerer typisk som stedet, hvor iværksættere henvender sig og enhedens medarbejdere henviser derfra videre ud i strukturen. I Figur 1 er centralaktøren markeret med rødt. System-niveauet går et skridt højere op og anskuer netværket som en helhed. På systemniveauet beskæftiger man sig altså med alle netværkets aktører som en samlet struktur, der interagerer og løser en fælles opgave. Af de fire parametre beskæftiger

de første to sig med central-aktør-niveauet og de sidste to med system-niveauet. Parametrene gennemgås herfra et ad gangen.

1. Finansiell struktur er måden, hvorpå den centrale aktør, altså erhvervskontoret, finansieres. I nogle kommuner har man outsourcet erhvervsservice (herunder iværksætteri) til en privat forening eller organisation, hvorimod andre kommuner har valgt at holde denne funktion i en intern enhed. Samtidig har nogle kommuner valgt at arbejde sammen om at udbyde erhvervsservice på tværs af kommunegrænser, hvorimod andre holder aktiviteterne indenfor. Som skrevet i lov om erhvervsfremme er det kommunernes eget valg, hvorvidt de ønsker at udbyde erhvervsservice – det er altså derved også en mulighed, at nogle kommuner ikke udbyder erhvervsservice overhovedet. Nedenstående figur 2 viser fordelingen af kommunerne på tværs af de fire forskellige finansieringsmodeller:

Figur 2 - Finansiell struktur

	På tværs af kommunegrænser	Indenfor kommunegrænser
Intern enhed	7,4%	20,4%
Ekstern enhed	18,5%	53,7%

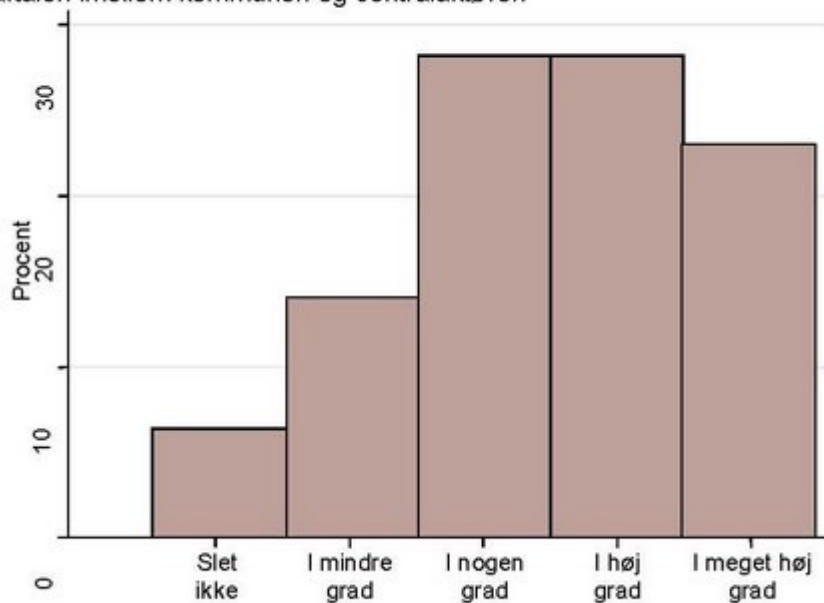
Figuren viser tydeligt, at den hyppigste struktur er den eksterne aktør, der udbyder services til iværksættere i den pågældende kommune – Disse vil typisk være erhvervsforeninger, der har fået til opgave at yde iværksætterservice. Tabellen er udarbejdet på grundlag af 54 kommuner (svarmuligheden "ved ikke" reducerer antallet af anvendelige svar).

Sammenligner man tallene på tværs af by-, mellem- og landkommuner^[2] viser det sig, at de interne modeller er de mest populære i bykommunerne. I mellemkommunerne og landkommunerne vælger man den eksterne model og samtidig arbejder mellemkommunerne mere på tværs af kommunegrænserne end landkommunerne gør.

2. Ledelsesstruktur har at gøre med de ledelsesmæssige og kontraktuelle forhold, der er til stede imellem den kommunale forvaltning og centralaktøren. Ledelsesstrukturen giver sig til udtryk i forskellige kontrolniveauer på tværs af kommunerne – nogle kommuner udøver høje kontrolniveauer med centralaktøren, imens andre udøver mere begrænset kontrol.

Nedenstående histogram i figur 3 illustrerer, i hvor høj grad kommuner og erhvervskontorer anvender specifikke målsætninger i aftalen imellem dem. Histogrammet viser, at langt de fleste har en vis grad af målspecifikation i deres aftaler, og dette indikerer altså, at kommunerne har et behov for at kunne kontrollere centralaktøren.

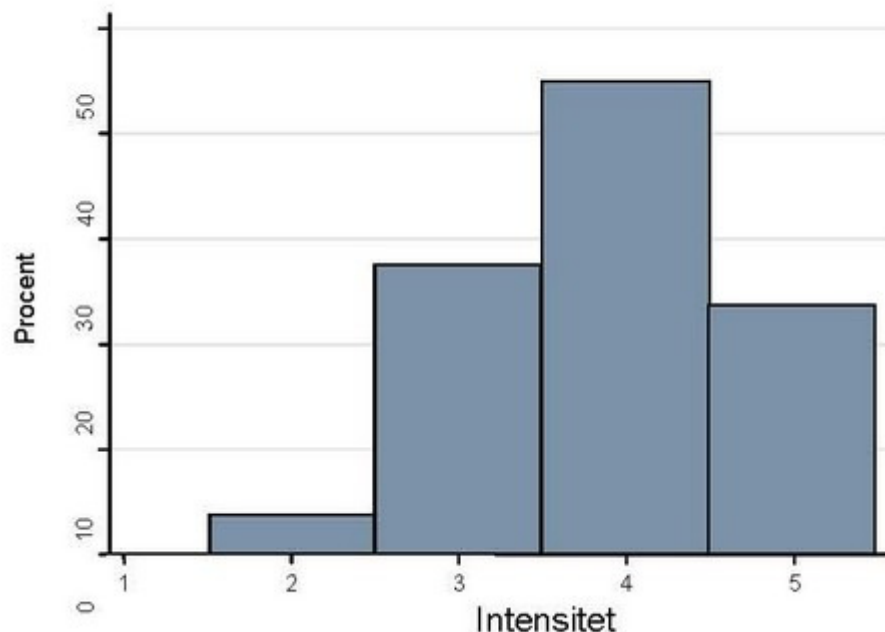
Figur 3 – I hvor høj grad formuleres der specifikke målsætninger i aftalen imellem kommunen og centralaktøren



I undersøgelsen er der samtidig spurgt ind til, hvor ofte kontrakten imellem kommune og centralaktør genforhandles. Det viser sig, at der er en umiddelbar sammenhæng imellem genforhandlingsfrekvens og grad af målspecifikation, hvilket vil sige, at i de kommuner, hvor man ofte genforhandler aftalen, anvendes der typisk også i højere grad specifikke målsætninger. Det er altså en del af kommunens strategi på iværksætterpolitikområdet, om man ønsker at føre et højt niveau af kontrol med centralaktøren eller ej.

3. Samarbejde er en faktor, der gør sig gældende på system-niveauet – altså blandt alle aktørerne i implementeringsstrukturen. De enkelte aktørers samarbejde og koordinering er karakteristisk for en kommunes organisering. Nedenstående figurer 4.a og 4.b illustrerer, hvordan samarbejds-intensiteten fordeler sig på de adspurgte kommuner. Intensitet er et udtryk for, i hvor høj grad der samarbejdes – 5 repræsenterer dermed en meget højt grad af samarbejde, hvorimod 1 repræsenterer fravær af samarbejde blandt aktørerne.

Figur 4.b – Eksterne samarbejder

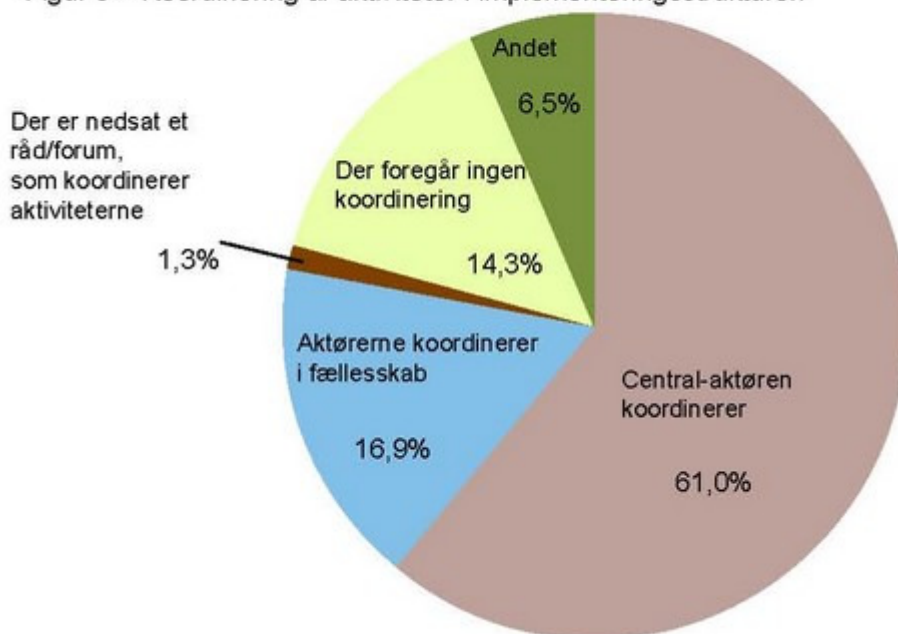


De interne samarbejder i figur 4.a repræsenterer samarbejde blandt aktørerne indenfor implementeringsstrukturens grænser, hvorimod eksterne samarbejder repræsenterer samarbejde blandt kommuner og centralaktører på tværs af implementeringsstrukturer.

Typisk går et højt niveau af intern samarbejdsintensitet (blandt kommune, centralaktør og øvrige aktører) hånd i hånd med høje niveauer af eksterne samarbejder (kommuner imellem og centralaktører imellem).

4. Koordinering bygger på, hvem der koordinerer opgaverne i strukturen på tværs af aktører. Koordinering er som nævnt en central organisations-faktor både i traditionelle organisationer og i netværk. I de traditionelle organisationer foregår koordinering igennem hierarki, men da der ikke som sådan eksisterer et hierarki i implementeringsstrukturer, må man benytte sig af andre mekanismer. Nedenstående diagram (figur 5) illustrerer, hvem der har den centrale koordinerings-rolle på system-niveauet.

Figur 5 – Koordinering af aktiviteter i implementeringsstrukturen



Det er helt tydeligt, at centralaktøren i rigtig mange tilfælde tager ledelses- og koordinerings-opgaven til sig. Anvendelsen af én central koordinator er almindeligt kendt i netværksteorien, og også fra klyngeverdenen kender vi til klyngefacilitatorer, som spiller en stor rolle i ledelse og koordinering af klynger igennem hele klyngens livscyklus (Ingstrup & Damgaard, 2012). Koordinering i fællesskab kommer ind på en andenplads sammen med de kommuner, hvor der ikke foregår koordinering overhovedet. Det viser sig altså, at der i en del kommuner foregår en reel koordinering blandt aktørerne, imens andre kommuner slet ikke koordinerer overhovedet. Kun i ét tilfælde af de 77 kommuner, som diagrammet bygger på, har man et egentligt råd/forum, som koordinerer opgaverne i strukturen. Under kategorien "Andre" nævnes f.eks. kommunen som koordinator.

Afrunding

De fire parametre beskriver tydeligt, hvordan kommunerne har meget forskellig tilgang til iværksætteri. Billedet, der tegner sig, er, at kommunerne i høj grad gør en indsats for at fremme iværksætteriet lokalt, og at der findes mange forskellige filosofier for, hvordan dette gøres bedst muligt.

Det er klart, at i modsætning til almindelige organisationer, så har man betydeligt mindre mulighed for reelt at designe en implementeringsstruktur. Håkansson & Ford skriver: "A business network is seldom the result of one 'designer'..."; det samme gør sig gældende for implementeringsstrukturer. Der er simpelthen for mange uafhængige aktører og for lidt kontrol over strukturen. Kommunen, erhvervskontoret, inkubatoren, uddannelsesinstitutionen, og hvem der ellers er involveret, vil alle have forskellige interesser og trække organiseringen i forskellige retninger. Dette er en typisk bottom-up tilgang til organisering. Det betyder dog ikke, at man ikke skal tage hensyn til disse faktorer i arbejdet med iværksætterpolitik. Når jeg skriver "man", mener jeg i høj grad kommunerne og centralaktørerne, da disse i høj grad sidder på de centrale pladser i implementeringsstrukturen.

Der mangler stadig at blive gjort et dybere analysearbejde af de fire parametre og deres sammenhæng med omverden samt effekt på politisk succes. Man kunne f.eks. forestille sig, at udkantskommuner vil være bedre stillet med høje niveauer af samarbejder udadtil, hvorimod større bykommuner ville kunne drage fordel af et højt niveau af interne samarbejder. Kommuner med et begrænset strategisk fokus på iværksætteri ville måske have bedre nytte af at

outsource deres centrale iværksætteraktiviteter, hvorimod kommuner med højt fokus på iværksætteri ville få mere ud af at holde aktiviteterne internt. Dette er endnu spekulationer, som kræver yderligere undersøgelser, og denne artikel er dermed et første skridt på vejen imod en mere holistisk model over organiseringen af lokal iværksætterpolitik, der vil tage endnu mere højde for kontekstuelle faktorer som f.eks. urbanisering, kultur og strategi.

Denne artikel er en del af et PhD projekt om organisering af lokal iværksætterpolitik. Projektet hører under Styrelsen for Forskning og Innovations ErhvervsPhD ordning og udarbejdes i samarbejde med Vejle Kommunes Erhverv- og Kulturforvaltning og Institut for Entreprenørskab og Relationsledelse, Syddansk Universitet. PhD projektet forventes afsluttet medio/ultimo 2013.

Referencer

Bager, T., B. Obel & V. Søgaard (2001), *Organisation og Strategi – en introduktion*. Syddansk Universitetsforlag

Burton, R. M., & Obel, B. (2004) *Strategic organizational diagnosis and design: The dynamics of fit*. Springer.

Håkansson, H. & D. Ford (2002) How should companies interact in business networks?, *Journal of Business Research*, 55(2): 133-139.

Minniti, M. (2008) The role of government policy on entrepreneurial activity: Productive, unproductive, or destructive? *Entrepreneurship Theory and Practice*, 32(5): 779-790.

Storey, D. (2002) Methods of evaluating the impact of public policies to support small businesses: The six steps to heaven. *International Journal of Entrepreneurship Education*, 1(2): 181-202.

(Synspunkter og antagelser, der kommer til udtryk i forskerartiklen er udtryk for skribentens egen holdning og ikke nødvendigvis Erhvervsstyrelsens.)

[1] Følgende Kommuner er ikke repræsenterede i undersøgelsen: Allerød, Assens, Bornholm, Brønderslev, Dragør, Hørsholm, Norddjurs, Lejre, Samsø, Sønderborg, Tårnby, Vesthimmerland. Er nogle af disse alligevel interesserede i at deltage i undersøgelsen kan jeg kontaktes på pnx@sam.sdu.dk.

[2] Kommuneopdelingen er baseret på Villy Søgaards (Center for Landdistriktsforskning, SDU) operationalisering af landdistrikter i tre kategorier: bykommuner, Heterogene kommuner (mellekommuner), landkommuner.

<http://static.sdu.dk/mediafiles/E/B/F/%7BEBF22F13-17ED-41D9-AF4D-100BB39A9DCE%7DCLFReport9landdistriktsbegrebet.pdf>