

**EVALUERING AV ARBEIDET MED
OMSTILLING I
KOMMUNER / REGIONER
MED ENSIDIG NÆRINGSGRUNNLAG**

NF-rapport nr. 5/97
ISBN-nr. 82-7321-321-8

av

Andersen, Ole Johan
Brattvoll, Morten
Høydahl, Even
Karlsen, Asbjørn
Madsen, Einar Lier
Mariussen, Åge
Størkersen, Jan R.

2. opplag, juli 1997

REFERANSESIDE - NF-rapport kan også bestilles via
nf@hibo.no

Tittel Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner / regioner med ensidig næringsgrunnlag	Offentlig tilgjengelig: ja	NF-rapport nr.: 5/97
	ISBN nr. 82-7321-321-8	ISSN 0802-765X
	Ant. sider og bilag: 279	Dato: Februar 1997
Forfatter(e)/prosjektmedarbeider(e) Ole Johan Andersen Einar Lier Madsen Morten Brattvoll Åge Mariussen Even Høydahl Jan R. Størkersen Asbjørn Karlsen	Prosjektansvarlig (sign.) Asbjørn Karlsen	
	Forskningsleder (sign.) Åge Mariussen	
Prosjekt Evaluering av arbeidet med omstilling i	Oppdragsgivere Kommunal- og arbeidsdepartementet	

kommuner / regioner med ensidig næringsgrunnlag	
Sammendrag: Dette arbeidet med omstilling er på sentralt hold endret seg fra krisehåndtering til ordinær ordning. I kommunene har veksten i service i en viss grad kompensert for nedbyggingen av hjørnesteins-bedrifter. Den særskilte omstillingsinnsatsen har bidratt i et mer begrenset omfang. Egenbaserte satsninger har vist seg å være mer langsiktige enn akkvisisjonssatninger. Samspillet i kommunene har variert ettersom hjørnesteinsbedrifter var eid av staten eller private konsern. Arbeidet i kommunene har vært en prosess preget av prøving og feiling. Over tid har arbeidet kommet i fastere former. De aller fleste kommuner har valgt å fristille et eget næringsutviklingsorgan.	Emneord: næringsomstilling ensidige industristeder tiltaksorganisering omstillingsstrategier Key words restructuring single industry towns organization development strategies
	Salgspris 100,-

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/foredragserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyrightrettigheter.

FORORD

Nordlandsforskning har på oppdrag fra Kommunal- og Arbeidsdepartementet evaluert arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig nærings-grunnlag. Evalueringsoppdraget består av tre deler: en resultatevaluering av 32 kommuner/regioner, en etterevaluering av seks kommuner som ble evaluert på slutten av 1980-tallet og en følgeevaluering av fire kommuner/regioner. De to første delene har strukket seg over året 1996 og dette er en rapportering fra disse to delene. Følgeevalueringen fortsetter ut 1997.

Evalueringsarbeidet har vært intensivt og åtte personer har vært engasjert: Ole Johan Andersen og Morten Brattvoll, Høgskolen i Bodø, Even Høydahl, Asbjørn Karlsen, Åge Mariussen, Einar Lier Madsen, Allan Sande og Jan R. Størkersen, Nordlandsforskning. Asbjørn Karlsen har fått ansvaret med koordinering og samordning av de ulike delene av arbeidet. Han har også redigert rapporten.

Vi har hatt god hjelp av en referansegruppe og en styringsgruppe. Så langt i prosjektperioden har vi hatt tre møter med referansegruppa som består av Ordfører Erling Brandsnes, Folldal, Prosjektleder Henning Iversen, Aker Stord, Førsteamanuensis Bjørn Guvåg, Høgskolen i Molde, Spesialkonsulent Sigmund Johnsen, Nordland Fylkeskommune, Rådgiver Knut Henningsen, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Avd. dir. Kjell Grønnevet, Nærings- og energidepartementet, Utredningsleder Kåre Movold, Rådgiver Tore Olsen Pran.

Rådgiver Åge Sund, Kommunal- og Arbeidsdepartementet og Rådgiver Olav Bardalen Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har utgjort

prosjektets styringsgruppe.

Vi vil også takke professor Jens Christian Hansen, Universitetet i Bergen for konstruktive kommentarer til rapportutkastet. Evalueringsrapporten står allikevel for forfatternes egen regning.

Bodø 7. februar 1997

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	I
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	III
SAMMENDRAG.....	VIII
SUMMARY	XVIII
1. INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn	2
1.1.1 De institusjonelle rammebetingelsene for våre ensidige industristeder	7
1.1.2 Framveksten av tjenestesamfunnet.....	9
1.1.3 Regionale integrasjonsprosesser	11
1.2 Måling av resultat.....	13
1.2.1 Risiko	15
1.2.2 Sysselsetting i bedriften	16
1.2.3 Sysselsetting i kommunen.....	16
1.2.4 Vurdering av indikatorne i forhold til måleoppgavene.....	17
1.2.5 Metodisk tilnærming til etterevalueringen	17
1.3 De seks kommunenes utgangspunkt	18
1.4 Leserveiledning	21
2. SENTRALE RETNINGSLINJER OG BEVILGNINGER	23
2.1 Opprinnelige formål og krav til bruk av bevilgningen.....	23
2.2 690 millioner kroner i tildelinger over statsbudsjettet for perioden 1983-1995	27
2.3 Begrunnelsen for tildelingene over statsbudsjettet endres ..	29
2.4 Fra krisebehandling til profesjonalisering - faser i utviklingen i bruken av bevilgningen	34

3	ANVENDELSE OG NOEN MÅL PÅ DIREKTE EFFEKTER	39
3.1	Midlene etter anvendelse.....	40
3.2	Støtte til enkeltbedrifter.....	43
3.3	Noen virkninger av bedriftsrettede tiltak	45
3.4	Bedriftskategorier og fase	49
3.5	Anslag over arbeidsplasser.....	57
4	OMSTILLING OG SYSSELSETTING	65
4.1	Syssselsetting på aggregert nivå	65
4.2	Enkelt-kommunene	75
4.2.1	Grad av ensidighet.....	76
4.2.2	Østfold industrioffensiv (øio).....	80
4.2.3	Ringsaker.....	82
4.2.4	Folldal	83
4.2.5	Sigdal.....	85
4.2.6	Holmestrand	86
4.2.7	Vekst i Grenland	88
4.2.8	Notodden	89
4.2.9	Nome	90
4.2.10	Tinn	92
4.2.11	Sauda.....	93
4.2.12	Kvam	94
4.2.13	Nordhordland og Gulen.....	95
4.2.14	Fedje	97
4.2.15	Årdal.....	98
4.2.16	Sunndal.....	99
4.2.17	Meldal	100
4.2.18	Steinkjer	101
4.2.19	Meråker	103
4.2.20	Verran.....	104
4.2.21	Røyrvik.....	106
4.2.22	Namsskogan	107
4.2.23	Nærøy	109

4.2.24	Alstahaug.....	110
4.2.25	Vefsn	111
4.2.26	Rana.....	113
4.2.27	Fauske	115
4.2.28	Sørfold.....	116
4.2.29	Tysfjord	117
4.2.30	Narvik.....	118
4.2.31	Andøy	119
4.2.32	Vardø.....	121
4.2.33	Sør-Varanger	122
4.3	Sammendrag av enkeltkommunene	125
4.3.1	Kommuneoversikt.....	125
4.3.2	Virkninger ut over den umiddelbare sysselsettingseffekten	130
4.4	Oppsummering	131
5	OMSTILLING ER ØDELEGGELSE OG NYSKAPNING.....	133
5.1	Sulitjelma og Fauske	134
5.2	Meldal	136
5.3	Sør-Varanger	138
5.4	Verran.....	140
5.5	Folldal	143
5.6	Notodden.....	146
5.7	Drøfting av de ulike utviklingsforløp.....	149
5.7.1	Bedrift og samfunn.....	150
5.7.2	Stat og marked.....	151
5.7.3	Ødeleggelse og nyskapning.....	155
5.8	Oppsummering.....	160
6	PROFESJONALISERING OG INSTITUSJONALISERING	163
6.1	Meldal	165
6.2	Notodden.....	168
6.3	Folldal	170
6.4	Verran.....	173

6.5	Sør-Varanger	175
6.6	Fauske	176
6.7	Drøfting	179
6.7.1	Grenser for faglig-profesjonelle hensyn?	183
6.7.2	Ulike prinsipper for legitimering av organisasjonsstrukturer	184
7	FRA PROSESS TIL RESULTAT	187
7.1	Sør-Varanger	190
7.2	Fauske med Sulitjelma	194
7.3	Meldal med løkken	197
7.4	Notodden	200
7.5	Folldal	204
7.6	Verran	208
7.7	Vurdering av ulike typer utviklingssatsninger	212
7.7.1	Akkvisisjonssatsningene	216
7.7.2	Satsing på hjørnesteinsbedrift	218
7.7.3	Fisjonsbedrifter: Satsinger med utgangspunkt i kompetanse og erfaringer i hjørnesteins- bedriftene	219
7.7.4	Satsing på andre eksisterende bedrifter	220
7.7.5	Satsing på nye lokale etableringer	220
7.7.6	Egenbaserte satsninger under ett	221
8	KONKLUSJONER	223
8.1	Lokale prosessuelle sammenhenger	223
8.2	Resultater i alle våre kommuner /regioner	227
8.3	Den kompenserende servicenæringen	229
8.4	Omstillingsinnsatsens supplerende bidrag	230
8.5	Kompensasjoner i framtida?	231
	REFERANSER	235
	VEDLEGG	241

SAMMENDRAG

Endring av innretning

Buvikutvalget fokuserte på hvordan geografisk isolerte industrisamfunn skulle bevares som samfunn, når hjørnesteinsbedriften måtte legges ned eller redusere sin virksomhet (NOU 1983:10). Man erkjente at det er vanskelig å gjennomføre omstillinger uten at sysselsettingen vil reduseres og fraflyttingen øke på disse ensidige industristedene.

I meldingen ble alle typer råstoffbaserte industristeder drøftet. I den første perioden kom det praktiske arbeidet til å fokuseres på ensidige gruvesamfunn, metall- og kjemisk industri. Steder bygd på fiske og fiskeindustri ble tidlig definert ut. Senere ble ordningen gjort mer generell - og innrettet på flere typer ensidighet. Ensidig avhengighet av tjenesteytende bedrifter, som "HVPU-kommunene" og "forsvarskommuner", ble tatt med. Avgrensningen til geografisk isolerte *steder* ble forlatt. Ordningen ble i steden rettet inn først mot *kommuner* og senere også mot *regioner*. I dag får også større, og mer *sentrale* byregioner som var tidlig industrialisert, støtte til å omstille seg.

I perioden 1983-1996 mottok de 32 kommunene / regionene som omfattes av denne evalueringen tilsammen 393 mill. kr i omstillings- og utviklings-bevilgninger fra Kommunaldepartementet. Vi kan inndele de sentrale myndigheters håndtering av omstillingssatningen i tre ulike faser. Perioden 1983-84 var preget av krisehåndtering der hver enkelt sak ble lagt fram for Stortinget. Perioden 1987-91 har større elementer av samordning og utvikling. Omstillingsbevilgningen blir ordinær. På bakgrunn av evaluering ble retnings-linjer og saksbehandling endret. Perioden 1992-95 er profesjonaliseringens og regionaliseringens tid. SND ble trukket inn i arbeidet og ordningen ble landsdekkende.

Resultater i kvanitative termer

De 32 kommunene / regionene som inngår i vår resultatevaluering har hatt en sysselsettingsnedgang på 2,3 % i perioden 1986-95, mens landet som helhet hadde en økning på 1,9 %. At 13 av de 32 omstillingskommunene / regionene hadde en sysselsettingsnedgang på over 10 %, tyder på store variasjoner kommunene imellom. 21 av kommunene har hatt nedgang i folketallet. De fleste kommunene har fått en næringsstruktur som ligner mer på strukturen i landet som helhet. Sysselsettingen i “problem”-næringer sank med hele 21 %. Ensidigheten er blitt mindre. I endel kommuner har sysselsettingen “*sunket ned*” i større diversitet ved at næringslivet er blitt mindre ensidig på et lavere sysselsettingsnivå.

En gjennomgang av de 32 kommunene / regionene viser at de har kommet til ulike resultat. 15 av dem domineres i 1995 av den samme “problembansjen” som i 1986. De isolerte smelteverkkommunene på Vestlandet er klart de mest ensidige av omstillingskommunene idag. De fleste bergverkskommunene har gått gjennom store næringsmessige forandringer knyttet til nedbygging og avvikling av gruvedrift og har hatt en nedgang i sysselsettingen på 6,4 % i perioden 1986-95.

Vår statistiske analyse avdekket ingen strukturelle mønstre kommunene imellom som kunne forklare deres sysselsettingsmessige utfall. Vi fant ingen entydige sammenhenger mellom sysselsettingsendringer og kommunenes grad av sentral /perifer beliggenhet eller kategori av hjørnesteinsvirksomhet. Av dette har vi sluttet at kritiske suksessfaktorer avdekkes først ved å gå mer intensivt til verks og analysere prosessene og aktørene i de enkelte kommuner/regioner.

Kompenserende faktorer: regional integrasjon og vekst i tjenesteyting.

I de fleste fortolkninger av “economic base” teori - og innenfor andre konvensjonelle regionaløkonomiske modeller, så som kryssløpsmodellene, blir det antatt at regionens økonomi består av tjenesteyting rettet mot et indre marked som er avhengig av inntekter fra en eksportrettet basisindustri.

Buvikutvalgets forståelse av denne sammenhengen var i tråd med de gjeldende regionaløkonomiske teorier og modeller.

Utvalget antok at en nedgang i industrisysselsetting i de ensidige industristedene ville føre til negative ringvirkninger i tjenesteyting. Denne antagelsen var et sentralt premiss for forestillingen om at industristedene var truet som *samfunn*.

Ser vi på den generelle utviklingen i sysselsettingen i Norge i perioden, er det påfallende at industrisysselsetting har blitt sterkt redusert, mens sysselsettingen i privat og offentlig tjenesteyting har vokst.

Men selv om denne sammenhengen gjelder nasjonalt, er det ikke a priori gitt at den også gjelder i omstillingskommunene. Vår analyse av de 32 kommunene / regionene viser imidlertid, med noen få unntak, at nedgangen i industri-sysselsetting har foregått samtidig med at sysselsettingen i tjenesteyting har vokst. En viktig del av veksten i tjenesteyting har kommet i kommunale og regionale sentra. I de langt fleste tilfeller er kommunesentret identisk med industristedet. I enkelte tilfeller er det ikke det. I denne perioden har vi imidlertid også sett at kommunikasjonene mellom regionale / kommunale sentra og industristeder er bedret. Tidligere geografisk isolerte *steder* er nå, i varierende grad, integrert i større *regioner*. Denne nye virkeligheten har også fått konsekvenser for innretningen av omstillingsinnsatsen der den geografiske avgrensningen har blitt utvidet.

Denne regionale integrasjonsprosessen har ytterligere satt fart i den lokale / regionale konsentrasjonen av tjenesteyting, ved at steder er kommet i skyggen. Dette har forsterket tilbakegangen i de industristedene som ikke er kommune-sentra. Samtidig har det gitt nye muligheter, til de som vil pendle.

Integrasjons-prosessene har slått ulikt ut. Bare omlag en tredel av de ensidige industristedene i Norge har i perioden 1980-90 fått tilgjengelighetsforbedringer som har hatt betydning for dagpendling.

Regionale integrasjonsprosesser vil ofte være trege i kommuner med ned-trapping i hjørnesteinsbedriften. Det kan herske segmenteringsproblemer på arbeidsmarkedet. Et kjønnsdelt arbeidsmarked representerer begrensninger for individuell omstilling. Avindustrialisering og vekst i tjenesteyting vil gjerne begrense menns - og utvide kvinnes muligheter på arbeidsmarkedet. Omstillinger på husholdsnivå utfordrer de tradisjonelle kjønnsrollemønstrene. Innenfor denne rammen har vi ikke studert omstillinger på dette nivået. Det er rimelig å anta at den sosiale mobiliteten er større fra en generasjon til neste, enn innenfor en generasjon. Omstillingsproblemene på disse nivåene er således en funksjon av hvilken tidshorisont som legges til grunn.

Vi har studert en periode (1986-95) der nedbygging av hjørnesteinsbedrifter sammenfaller med en generell vekst i servicesektoren. Dette har mer og mindre utilsiktet bidratt til å løse lokale sysselsettingsproblemer i denne perioden. Det knytter seg store usikkerheter til utviklingen i tjenestesektoren i slike kommuner i framtida. Både den demografiske utviklingen og virkninger av innføring av nytt inntektsystem er avgjørende. Utviklingen i kommunal service er sterkt avhengig av utviklingen i folketall og næringsliv i kommunen. Dersom disse får en ugunstig struktur, vil det på sikt bli vanskelig å opprettholde kommunal service på dagens nivå. En kan ikke uten videre regne med tilsvarende kompensasjoner slik som i perioden 1986-95, ved framtidige nedbygginger av hjørnesteins-bedrifter. Små og spredbygde kommuner med ensidig næringsliv står i fare for å oppleve at offentlig sektor og hjørnesteinsbedriften krymper samtidig.

Egenbasert utvikling gir de beste resultater

Omstillings- og utviklingsmidlene har gått til støtte til enkeltbedrifter (62

%), hard og myk kommunal infrastruktur (23%) og oppbygging av kommunale næringssselskap (15 %).

62 % av de bedriftsrettede midlene har gått til industribedrifter. Den massive satningen på industri indikerer at det er lagt størst vekt på å skaffe nye og sikre etablerte basisarbeidsplasser i en situasjon der hovedproblemet er et massivt bortfall av nettopp industriarbeidsplasser.

Buvikutvalget signaliserte indirekte at man heller burde satse på lokale ressurser - som skulle brukes til nye formål, enn akkvisisjon av bedrifter utenfra. Denne anbefalingen er fulgt, med noen viktige unntak. Den overveiende delen av midlene, 345 av 388 mill. kr har gått til virksomhet som enten tar utgangspunkt i hjørnesteinsbedriften, annen eksisterende lokal industri, lokalt baserte forsøk på nyskapning eller generell infrastrukturutvikling. Den direkte, bedriftsrettede støtten på disse områdene har gitt langsiktige resultat, idet størsteparten av midlene har gått til bedrifter som fortsatt, i 1995, eksisterer i kommunen. Med noen metodiske forbehold indikerer våre tall at bruken av midlene også har vært effektiv sysselsettingsmessig.

På tross av Buvikutvalgets anbefaling ble 43 av 388 mill. kr brukt i forsøk på å få stimulere bedrifter utenfra til å lokalisere seg i kommunen. I noen tilfeller har dette gitt gode resultat, i form av varige arbeidsplasser. Hovedtendensen er imidlertid klar: 3/4 av den bedriftsrettede pengestøtten har gått til bedrifter som ikke eksisterer idag. I lys av dette må erfaringene med akkvisisjons-satsninger sies å være lite oppløftende. Det kan synes som om akkvisisjon i alminnelighet er en kortsiktig og lite effektiv strategi. Det er allikevel ikke grunnlag for å avskrive strategien som sådan. Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle om prosjekter utenfra er noe å satse på. Dog er det grunnlag for å antyde forsiktighet med slike akkvisisjonssatsninger og ikke la seg blende av store sysselsettingsmessige uttellingene på kort sikt. Dette gjelder særlig akkvisisjoner der kapitalsubsidier ved etableringstidspunktet ensidig er avgjørende for etableringen. Dersom det finnes andre komparative fortrinn, f.eks. tilgang på billig energi, kan

resultatene fra akkvisisjon bli mer varige. Det gjelder også akkvisisjoner av statlige institusjoner. Generelt bør akkvisisjoner være gjenstand for kritiske og profesjonelle vurderinger.

I en situasjon der den gamle industrivirksomheten skulle trappes ned framstod egenbasert utvikling som en motsats til strategien over. Den har hatt ulike former. De bedriftsrettete delene av omstillingsbevilgningen har vært å støtte omstillinger internt i hjørnesteinsbedriften (7 %), selvstendige bedrifter som er skilt ut eller er knoppskytinger av denne (11 %), andre eksisterende bedrifter (29 %) samt lokale nyetableringer (38 %). 15 % av de bedriftsrettede midlene gikk til akkvisisjon.

Etter flere år med forskjellige former for bedriftsrettete satsninger har støtte til lokale nyetableringer og eksisterende lokale bedrifter økt jevnt og er enerådende i 1994 og 1995. Akkvisisjonssatsninger, støtte til hjørnesteinsbedrift eller bedrifter utskilt fra hjørnesteinsbedrift er så og si fraværende disse to årene.

En del av arbeidet var å hente ut og “resirkulere” lokal kompetanse fra hjørnesteinsbedriften - og utnytte den i nye, markedstilpassede bedrifter. Dette var en fornuftig strategi som synes å ha gitt gode resultat. Ikke minst i startfasen er drahjelp fra moderbedriften av stor betydning. I spedbarnsfasen er det viktig for fisjonsbedrifter å kunne dra veksler på “internmarkedet” i moderbedriften. Samtidig har denne strategien begrensninger: fisjonsbedriften er avhengig av å opparbeide seg et nytt marked etterhvert som virksomheten ved hjørnesteinsbedriften fases ut.

Omstillingsmidler ble også brukt til å støtte prosjekter innenfor det øvrige eksisterende næringsliv og lokalt baserte nyetableringer. Vår undersøkelse tyder på at også disse satsningene har gitt gode resultater. På denne måten bidro den bedriftsrettede delen av arbeidet med omstilling til å motvirke nedgangen i industrisysselsetting, selv om innsatsen i begrenset grad har kompensert for den industrielle tilbakegangen. Industristedene er i mye

større grad hjulpet av veksten i tjenesteyting.

Felles for satsningene over er at de har en form for lokal binding ved at de tar utgangspunkt i lokale ressurser av sosial og materiell karakter. Her vil vi spesielt understreke noen sosiale dimensjoner rundt satsninger på organisasjoner og personell med lokal tilknytning. Lokalt kjenner man og har tillit til de lokale næringsaktørene. De er på sin side forpliktet gjennom sine sosiale nettverk og trekker seg ikke uten videre ut. Et annet felles trekk ved disse satsningen er at de trekker veksler på det komparative fortrinnet som ligger i lokalt baserte erfaringer og kompetanse som er utviklet over tid. Utfordringen blir å kombinere denne kunnskapen med ny kunnskap slik at den kan anvendes på nye områder.

Fra lokal søppelkasse for sentrale problem til profesjonalisering og fristilling

De sentrale myndigheters arbeid med omstilling har gått gjennom to faser: I den første fasen var fokus gitt av Buvikutvalgets problemoppfatning. Her kom de malmbaserte, isolerte stedene til å få stor oppmerksomhet. Buvikutvalget gikk i sin anbefaling inn for at støtte til disse stedene skulle være avhengig av at det *var tatt en beslutning* om å trappe ned driften eller legge ned hjørne-steinsbedriften. Her retter vi søkelyset på organisasjoners betydning i omstil-lingsprosesser. I så måte er erfaringen fra endel kommuner med statlig eide hjørnesteinsbedrifter lite oppløftende. Flere av stedene hvor det var *private* eiere, klarte å etablere en lokal organisering av arbeidet med omstilling som hadde lokal legitimitet og oppslutning fra fagbevegelsen, kommunen og hjørnesteinsbedriften. At problemene ble størst på steder med statlig eide bedrifter skyldtes vel så mye utløsningen av en latent konflikt om valg av strategi, som problemene med statlig drift i seg selv.

Buvikutvalget la til grunn at subsidiepolitikkenes prinsipper skulle vike

plassen for markedsmekanismene. Samtidig var omstillingsinnsatsen en strategi for å bevare industrisamfunnet i en verden der markedet bestemte hva som skulle overleve. Men denne strategien var omstridt på 1980-tallet. Flere av stedene der *staten* var eier, ble prinsippet om markedsøkonomisk lønnsomhet lenge utfordret av aktører som forsvarte subsidiepolitikken. Industristedene skulle bevares gjennom fortsatt subsidiering av hjørnesteinsbedriften. Denne sentrale striden om ulike prinsipper for industriell organisering kom til å slå ut i en politikk som gikk ut på å arbeide for å bevare det eksisterende gjennom subsidier, *kombinert med* å arbeide for noe nytt gjennom omstilling. Denne strategien bidro til at de lokale mulighetene til mobilisering og organisering for omstilling ble ødelagt. Signalene fra sentralt hold kunne tolkes forskjellig og gav rom for sprikende strategier mellom lokale omstillingsagenter og forsvarere av subsidiepolitikken. Forsvarerne av det bestående oppfattet omstillingsarbeidet som undergravende - noe som svekket mulighetene for å argumentere for opprettholdelse av hjørnesteinsbedriften. I praksis ble den sentrale splittelsen dumpet ned på et lokalt nivå, der den skapte dype og varige sår.

I den andre fasen av arbeidet bidro et par forhold til at man fikk lagt de negative erfaringene bak seg på flere av industristedene. Ved å definere problemet om, fra sted til kommune og senere region ble interne spenninger i en kommune som Fauske eliminert. I flere kommuner bidro fristillingen av omstillingsvirksom-heten til utviklings- og investeringsselskap til at den ble avpolitisert. Langt på vei lyktes denne politikken i å bygge opp et apparat som bygger sin legitimitet på profesjonelle kvalifikasjoner, ikke på politiserte beslutninger. Dette resultatet må forstås i lys av den institusjonelle endringen som vi har diskutert foran, der prinsippet om markedsstyring i dag har slått gjennom som basis for industriell virksomhet. Det lokale utviklingsapparatet som er bygd opp med de fristilte næringsselskapene som tyngdepunkt synes å kombinere høy lokal legitimitet med evne til raske beslutninger. Samtidig finner vi her mange mennesker med en bred erfaring i arbeid med omstilling. Omstilling er prøving og feiling, der erfaringer og lokalt kontaktnett er avgjørende. Den lokale

læringsprosessen er organisert gjennom et tett nettverk av mennesker, der investerings- og utviklingsselskapene er sentrale enheter.

Vi har argumentert for det lokale omstillingsarbeidet heller preges av de små skritts beslutninger og erfaringsbaserte handlinger enn av storstilte visjoner og veloverveide strategiske valg. Over tid ser vi imidlertid at omstillingsarbeidet rundt omkring i kommunene er kommet inn i fastere former. Man kan med rette snakke om en profesjonalisering av det lokale omstillingsarbeidet. Til tross for at dette bærer betydelig innslag av kommunal innovasjon, er det likevel påfallende at de fleste kommuner valgte såpass like organisatoriske løsninger. Av seks kommuner er det kun en som ikke har et fristilt næringsutviklingsorgan idag. I en viss grad framsto statlige myndigheter som en organisatorisk løsnings-produsent for omstillingskommunene. Møreforskings evaluering som anbefalte fristilling, synes å ha nedfelt seg i praksis. Denne utviklingen må også ses i lys av overordnede politiske ideologier som har satt sitt preg på norsk forvaltningspraksis de siste 10-15 år.

I tråd med de nye retningslinjene er det også satt i gang et planarbeid i kommunene, rettet inn mot omstillingsarbeidet. Fra sentralt hold forutsettes det at kommunene har utarbeidet strategisk næringsplan for at de skal få tilgang til omstillingsmidler. SND er trukket sterkere inn i omstillingsarbeidet. Først ved at SND forvalter en egen del av de bedriftsrettede omstillingsmidlene. Senere ved at SND har fått et mer aktivt engasjement i omstillingskommunene / regionene som pådriver og kvalitetssikrer. Ved SND er det spesielt lagt vekt på å heve prosjektlederkompetansen hos de ulike deltakerne omstillingsarbeidet. Innenfor denne rammen har vi i liten grad hatt mulighet for å fange opp hvordan dette har nedfelt seg på kommunenivå.

SUMMARY

The so called 'Buvik committee'(NOU 1983: 10) focussed on how geographically isolated localities could be maintained as communities, when the single dominating industry closed or reduced its activity. The committee recognized the problems connected with restructuring without any reduction in employment or increase of migration from the single industry towns. During the period 1983-1996 the 32 municipalities / regions which are evaluated, received 393 mill. NOK in development grants from the Ministry of Labour and Local Government for their efforts to develop and diversify the local economy.

Employment in the 32 municipalities / regions was reduced by 2,3 % in the period 1986-95, while at the national level it increased by 1,9 %. The fact that 13 of them experienced a reduction of more than 10 %, illustrates the great variations between the municipalities. The population sank in 21 of the municipalities. Most of the municipalities have developed an industrial structure more in accordance with the national structure: It is not as biased as it was. Some municipalities have experienced an increased diversity due to the fact that employment is reduced. In our statistical analysis we have not found any structural patterns among the municipalities that explain their outcomes.

During the period 1986-95 different forms of compensations have come into function regarding the single industry towns. With some few exceptions, there has been a reduction in employment in mining and manufacturing while there has been a growth in the service industries in the respective municipalities. Former geographically isolated localities are to a variable degree, integrated into larger regions. This new reality has also led to a modification of the allocation of the development funds in the favour of larger regions. Although mechanisms have led to a growth in the service sector during the period 1986-95, we cannot expect similar compensations

to solve the problems of the single industry towns in the future.

The grants have been allocated to support of firms (62 %), infrastructure (23 %) and the establishment of local industrial development agencies (15 %). The far greater part has been allocated to activities which have the single dominating company as a point of departure, other existing local industries, local entrepreneurs or the development of local infrastructure. The support of firms in these connections seems to produce long term results. Acquisition, however, seems to be a short term strategy. We also find a turn in the allocation during the period 1986-1995 as one has left the latter strategy.

Three localities where there were privately owned companies, organized their development efforts in a way that was legitimate among the local unions, the local authorities and the single dominating company. In three localities where there were mines owned by the State, the principle of profitability, was challenged for a long time by actors who defended a policy of subsidizing the traditional activity of the single dominating company. In practice the central conflict ended up at the local level, where co-operation was damaged for years.

We have argued that the efforts of local industrial development are characterized rather by proceeding tentatively and by actions based on experience, than great visions and calculated strategies. During the period of restructuring, the organization of the local efforts was made more definite. The local organization became more professional and politically autonomous. Of six local councils, there is just one that has not outsourced the industrial development unit.

1. INNLEDNING

av Åge Mariussen og Asbjørn Karlsen

Arbeidet med omstilling og utvikling i seks kommuner med ensidig næringsgrunnlag ble evaluert av Møreforskning siste del av 1980-tallet (Guvåg 1990). Evalueringen konkluderte med at omstillingsarbeidet ikke hadde gitt de forventede resultater i forhold til midlene som ble brukt. Guvåg påpeker mangelen på visjoner og strategier i kommunene. En løsning som anbefales er å profesjonalisere omstillingsarbeidet.

Formålet med vår evaluering er å framskaffe en mer systematisert kunnskap om *omstillingsarbeid* i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag og *effektene* av den offentlige virkemiddelinnsettsen i slike kommuner. Vi studerer de *langsiktige* virkningene av omstillingsarbeidet, med utgangspunkt i tre hovedspørsmål:

1. *Hva er langtidsresultatene med arbeidet fra 1983 til 1995 i alle kommunene som har fått bevilgning til omstilling?*
2. *Hva er effekten av ulike virkemidler, som tiltaksarbeid, ekstraordinære bedriftsutviklingstiltak og særskilte utviklingstiltak for etablering av nye arbeidsplasser, i forhold til målsetting med omstillingene?*
3. *Hvilke arbeidsformer og organisering gir størst effektivitet i omstilling av lokalt ensidig næringsliv for å skape et flersidig lokalt næringsliv.*

Vi har fått i oppgave å besvare disse spørsmålene gjennom tre evalueringer: En resultatevaluering av 32 kommuner, en etterevaluering (prosessevaluering) av en tidligere evaluering av seks kommuner (Guvåg 1991) og en følgeevaluering av fire kommuner.

Det første spørsmålet er besvart på bakgrunn av resultatevalueringen av omstillingsarbeidet i kommuner som er definert inn under bevilgningen. Det andre spørsmålet er besvart både gjennom etterevalueringen og resultat-evalueringen. Med bakgrunn i dette materialet drøfter vi hvilke virkemidler og tiltak som har gitt størst måloppnåelse over et lengre tidsrom. I denne rapporten vil vi bare sporadisk besvare det tredje spørsmålet. Gjennom en følgeforskning som varer ut 1997 der vi setter søkelyset på fire omstillingskommuner / regioner, skal vi skaffe oss ytterligere kunnskap til å besvare det tredje spørsmålet mer utførlig.

Utvalget av kommuner for hver av evalueringene er gitt av oppdragsgiver. De seks kommunene som ble gjenstand for en mer intensiv evalueringen er *ikke* plukket ut m.h.t. representativitet. Bakgrunnen var for det ene å kunne følge opp en tidligere evaluering (Guvåg 1990) og for det andre å kunne vurdere langsiktige effekter i noen kommuner som var tidlig ute. Disse kommunene skiller seg derfor noe fra mange av de øvrige kommunene som har fått omstillingsstatus senere. Fem av disse kommunene var ensidig i form av å ha hatt en betydelig gruvedrift, som i tre tilfeller var i statlig eie. I forhold til de 32 omstillingskommunene er gruvesamfunn og statsdrift overrepresentert blant de seks kommunene. Mye tyder på at utfordringene er spesielt store og at omstillingsarbeid er særlig vanskelig i kommuner hvor den dominerende bergverksdriften trappes ned og avvikles. Problemene har tårnet seg opp der gruvedriften var statseid.

Videre var disse seks kommunene relativt tidlig kastet ut i omstillingsarbeidet. I stor grad hadde de trappet ned omstillingsaktiviteten på 1990-tallet, som følge av at de ikke lenger sorterte under kommunaldepartementets kommuner med omstillingsstatus. Derfor har vi ikke hatt mulighet til å fange opp de nye organisatoriske grepene fra sentrale myndigheter på 1990 i prosessevalueringen. I Nordlandsforsknings følgeforskning av omstillingsarbeidet i Sauda, Grenland, Narvik og Vaksdal vil dette tema belyses grundigere. Rapportering fra denne delen av prosjektet vil skje årskiftet 1997/98.

1.1 BAKGRUNN

Politikk for å fremme omstilling har vært drevet av en rekke aktører gjennom en årrekke. *I dette prosjektet er det bruken av Kommunal- og Arbeids-departementets særskilte bevilgning til dette formålet som studeres*, dvs. gjennomføringen av arbeidet med omstilling i noen bestemte kommuner som faller under kriteriene for tildeling: Formålet med KADs omstillingsbevilgning er å kompensere for dramatiske sysselsettingsreduksjoner ved avvikling eller nedtrapping av en eller flere hjørnesteinsbedrifter i kommuner med et ensidig næringsliv.

Omstillingsbevilgningen er et ekstraordinært virkemiddel som nyttes i tillegg til ordinære bevilgninger til å fremme etablering av alternative og lønnsomme arbeidsplasser. Midlene brukes til tiltaksarbeid, ekstraordinære bedrifts-utviklingstiltak og særskilte utviklingstiltak for etablering av nye arbeidsplasser.

Avgrensningen av Kommunal- og Arbeidsdepartementets omstillingsinnsats gjør at spørsmål som berører den sentrale koordineringen og forholdet til andre departements innsats, helt eller delvis faller utenfor rammen for dette arbeidet. Noen problematiserende kommentarer til denne avgrensningen er imidlertid på plass.

Kommunaldepartementets arbeid med omstilling har bakgrunn i et dokument som ble lagt frem for 13 år siden, "Buvikutvalgets" (også kalt "Industristed-utvalgets") innstilling (NOU 1983:10). Strategiene som var nedfeldt i dette dokumentet ble i stor grad utviklet på Industriøkonomisk Institutt / Geografisk Institutt i Bergen (Hansen 1980, Selvik 1984). Flere departement kom til å arbeide med omstilling. Utfordringen Buvikutvalget tok opp er hvordan offentlige myndigheter kunne forbedre sysselsettingssituasjonen og næringsutviklingen på de 104 ensidige industristedene, basert på fiskeriforedling, malm- og mineralutvinning, metall- og kjemisk produksjon og verkstedindustri. Buvikutvalget erkjente

at det var umulig å gjennomføre omstillinger uten at sysselsettingen reduseres og/eller fraflyttingen øker (NOU:10, side 11):

“Målsettingen må være å få til en tilpasning som gir stedene en balansert utvikling med en befolkning som skal leve på et relativt trygt grunnlag av lønnsomme og trygge basisarbeidsplasser. I mange tilfelle blir dette et spørsmål om å opprettholde disse arbeidsplasser på et lavere nivå enn i dag.”

Strategien som ble utviklet var å sette inn ekstraordinære ressurser i en tidsavgrenset periode for å omstille virksomheten i hjørnesteinsbedriften og det lokale næringslivet. Denne ekstraordinære innsatsen skulle bidra til å utvikle et mer robust, flersidig og konkurransedyktig næringsliv som er mindre avhengig av en hjørnesteinsbedrift. Dette kan defineres som næringsmessig diversifikasjon. Omstillingsarbeidet skulle foregå i et tett samspill mellom statlige myndigheter, kommunens ledelse og næringsetat, ledelsen i hjørnesteins-bedriften og fagbevegelsen.

Bakgrunnen for utvalgets arbeid var de internasjonale økonomiske endringene på 1970-tallet. Her falt prisene på mange produkt fra norsk industri og bergverksdrift. På 1970-tallet ble skiftet langt på vei fortolket som uttrykk for en konjunktursvingning. Denne forestillingen la grunnlaget for *subsidie-politikken*. Man la til grunn en tro på at det var mulig å bevare industri som gikk dårlig gjennom overføringer - og at en ny, internasjonal konjunktur-oppgang med tiden ville gjøre denne industrien lønnsom igjen. Denne forestillingen begrunnet overføringer til næringer som gikk dårlig. Buvik-utvalget var et av flere uttrykk for nytenkning på dette området. Forestillingen om krisen som konjunkturrell ble forkastet. I stedet ble krisen forstått som *strukturell*.

Subsidiepolitikken måtte erstattes av en politikk som bygde på forståelse av nødvendigheten av strukturelle endringer. Dermed var det ikke lenger mulig å opprettholde overføringene til næringer som gikk dårlig. Behovet for strukturell endring pekte i stedet i retning av at en måtte bygge opp ny industri som var *konkurransedyktig*. Man gikk bort ifra at industristeder skulle vedlikeholdes gjennom subsidier til hjørnesteinsbedriften og satset

heller på å opprettholde dem som samfunn gjennom å tilrettelegge for å diversifisere det lokale næringslivet. I innledningen til utvalgets innstilling finner vi problem-oppfatningen som skulle komme til å ligge til grunn for den norske omstillings-innsatsen.

Utvalget ga en analyse av norske industristeder som var:

- små og geografisk isolerte
- avhengige av en hjørnesteinsbedrift eller av noen bedrifter i samme bransje

Disse egenskapene pekte i retning av at omstilling der hjørnesteinsbedriften eller den dominerende bransjen ble lagt ned eller fikk redusert sysselsetting, kunne komme til å true industristedenes eksistens som samfunn. Dilemmaet som blir drøftet i innstillingen er dermed forholdet mellom

- kravet om konkurransedyktighet i industrien
- ønsket om å bevare stedene som samfunn

Utvalget forsøkte å finne en løsning på dette dilemmaet.

I utgangspunktet skulle man kanskje tro at en strukturell krise kunne løses ved å slippe markedet fritt. På slutten av 1970-tallet var en “markedsledet” omstillingsprosess allerede i gang i flere vestlige land, bl.a. Storbritannia. Her var strategien å overlate industri som gikk dårlig til seg selv. Dette skulle så, i neste omgang, føre med seg en “fleksibilisering” av arbeidsmarkedet - som bidro til å trekke investeringer fra utlandet inn i regionen - samt å bidra til økt lokalt entreprenørskap. I Buvikutvalgets innstilling blir slike alternativ ikke drøftet. I innstillingen blir det likevel gitt en implisitt argumentasjon mot en slik strategi:

- 1 Utvalget antyder at akkvisisjon av investeringer utenfra ikke ville føre frem - basert på erfaringer fra enkelte steder der denne strategien var blitt forsøkt. Kapitalmarkedet kunne ikke redde de ensidige industristedene gjennom investeringer utenfra, fordi stedene ikke var tilstrekkelig attraktive.
- 2 Utvalget tenke seg at nedlegging av en hjørnesteinsbedrift i et ensidig industristed ville føre til negative ringvirkninger for annen lokal industri og tjenesteyting. Dette ville føre til utflytting fra stedet - og, i siste instans, kunne det true stedets eksistens som samfunn, gjennom prosesser på det nasjonale arbeidsmarkedet.

Med andre ord: mens lokal eller regional ledighet i Storbritannia la grunnlaget for en utvikling mot svært fleksible regionale arbeidsmarkeder - som gjorde det mer attraktivt for investeringer, tenkte Buvikutvalget seg at lokal ledighet ville føre til flytting. Et positivt samspill mellom et fleksibilisert regionalt arbeidsmarked og et åpent, internasjonalt kapitalmarked, slik strategien var i den markedsledete omstillingspolitikken i gamle industri og gruvebaserte regioner i Storbritannia, ville dermed ikke kunne etableres som basis for en strategi for omstilling av de ensidige norske industristedene, dersom vi skal tro Buvik-utvalget.

Norsk industri er lokalisert i geografiske rom som er svært ulik det vi finner i de fleste andre industrisamfunn i Vest-Europa. Først og fremst har vi et industrielt arbeidsmarked som er spredt på mange små, geografisk "isolerte" steder. For det andre ligger Norge lengre fra de sentrale europeiske markedene enn perifere regioner i Storbritannia - og for det tredje har Norge et høyere kostnadsnivå enn mange andre land i Europas utkant. Hvorfor skulle et japansk firma på jakt etter gode lokaliteter for sine europeiske filialer investere i Norge, når de har Storbritannia, Irland, Portugal - og andre lavkostland med en like god eller bedre lokalisering - enn Norge å velge mellom? Heller ikke sentrale norske industriområder har fått investeringer fra utlandet i betydelig målestokk. De norske ensidige

industriestedene kunne ikke konkurrere på det internasjonale kapitalmarkedet. Slik vi leser Buvikutvalgets innstilling antydes store problemer med å konkurrere også på det norske. På tross av Buvikutvalgets implisitte anbefalinger ble *akkvisisjon*, som vi skal se i kapittel 3 og 7, en del av strategien for omstilling i flere norske kommuner i en tidlig fase.

I dag, 13 år etter at utvalget la frem sin innstilling, er det påfallende at utvalget ikke skrev om fenomenet som - i ettertankens klare lys - kanskje kunne ha vært observert i 1983: utvalget forutså ikke omfanget av endringene i de institusjonelle rammebetingelsene for våre industristeder - og utvalget forutså ikke framveksten av "tjenestesamfunnet" og de regionale integrasjons-prosessene.

Vi vil kort kommentere disse *tre* områdene.

1.1.1 De institusjonelle rammebetingelsene for våre ensidige industristeder

Buvikutvalgets utgangspunkt var en geografi der regional dynamikk foregår i skjæringsfeltet mellom naturgeografi, næringsstruktur, arbeidsmarked og hushold. En studie av Årdal hadde fått tittelen "Engenerasjonssamfunnet" (Schieffloe 1975). Oppmerksomheten ble rettet mot de spesielle problemene knyttet til den skjeve alderstrukturen som fulgte med raskt framvokste industristeder. Man ble opptatt av arbeidsmarkedetsproblemer forbundet med store demografiske endringer ved oppbygging og nedbygging av en hjørnesteinsbedrift. Det å tilpasse kapasiteten i sosial infrastruktur, som boliger, skole-, helse- og aldersinstitusjoner, hadde dessuten sin pris. Også på grunn av de sosiale kostnadene ønsket man å dempe fraflyttingen. Det er på denne bakgrunn vi kan forstå myndighetenes intensjon om å opprettholde industriestedene som samfunn.

Langt på vei er Buvikutvalgets perspektiver forståelig, gitt den historiske konteksten dokumentet ble skrevet innenfor. I dag er fraværet av et *institusjonelt perspektiv* påfallende, gitt utredningens tema. Det gjelder for det ene lokalt baserte institusjoner i form av normer, regler og standarder for

passende adferd. For det andre gjelder det handlingsrammene for det lokale næringslivet i form av nasjonale og internasjonale reguleringer.

Som betegnelsen tilsier preges de ensidige industristed av *en* bransje ofte representert ved *en* hjørnesteinsbedrift. Dette impliserer at stedene er relativt isolert i forhold til annet næringsliv og andre større arbeidsmarkeder. I følge Liljenäs (1992) representerer denne dominansen ikke bare et strukturelt trekk næringslivet, men også en sterk normativ kontroll. I tillegg til hjørnesteins-bedriftens ledelse er det andre lokale aktører som fagbevegelsen, det dominerende politiske parti og kommuneinstitusjonen som tilsammen er med på å holde slike lokale institusjoner oppe.

Det blir ofte påpekt at den normative kontrollen ikke har favorisert framvekst av småbedrifter ved siden av hjørnesteinsbedriften (se f.eks. Liljenäs 1992). De bedrifter som allikevel har vokst fram har gjerne vært underleverandører til hjørnesteinsbedriften. Altså samtidig som hjørnesteinsbedriften har vært et lokalt marked for slike bedrifter, har hjørnesteinsbedriften på ulike måter bremsset alternative entrepriser som kunne konkurrere om arbeidskrafta. I et lokalt arbeidsmarked der hjørnesteinsbedriften betydde trygg jobb med høy lønn, var det heller ikke lett å konkurrere om arbeidskrafta eller å starte for seg selv. På denne måten har hele samfunnet vært rettet mot det dominerende bedriftens behov. De lokale institusjoner har således vært med på å opprettholde den eksisterende næringsstrukturen.

En nødvendig konsekvens av denne strukturen er oppfatningen av et skjebne-felleskap mellom lokalsamfunnet og hjørnesteinsbedriften. Opprettholdelsen av industristedet som samfunn blir lett koblet til videreføringen av hjørnesteins-bedriften. Lokalt blir det vanskelig å se for seg ei framtid for stedssamfunnet uten eksistensen av hjørnesteinsbedriften. De lokale aktørene vil gjerne kapsle seg inn i et felles forsvar for hjørnesteinsbedriften og tar ikke faresignaler fra omgivelsene innover seg.

Andre, overlokale institusjoner av betydning for mange ensidige

industristeder er nasjonale reguleringer av råvarer, som kraft og fisk - og våre nasjonale reguleringer av arbeidsmarkedet (Mariussen m.fl.1996). Vi har en regional struktur i våre fiskerisamfunn som er et uttrykk for reguleringene av førstehåndsomsetning av fisk, gjennom Råfiskloven. Disse reguleringene forklarer også langt på vei hvorfor våre fiskerier foregår med utgangspunkt i rurale kystbygder, små tettsteder og små byer, i motsetning til den typiske strukturen i de fleste andre land rundt Nordsjøen, som er fiske og fiskeindustri med utgangspunkt i storbyer. Vår energiintensive industri er lokalisert til små, geografisk isolerte industribyer og tettsteder, bygd opp i nærheten av kraftverk. Denne lokaliseringen er uttrykk for historisk gitte begrensninger i teknologi og infrastruktur for å overføre kraft - men de er også i flere tilfeller et resultat av for de norske reguleringene av kraft med basis i konsesjonslovgivningen tidlig i dette århundre (Karlsen 1996 a). Det gjelder særlig den offensive "kraft-sosialistiske" industripolitikken i de første etterkrigsårene. Staten sørget for en koordinert kraft- og industriutbygging som la grunnlaget for nye ensidige industristeder. Langsiktige og gunstige fastkraftkontrakter til den energi-intensive industrien ble et aktivt virkemiddel i en industripolitikk som sørget for å vedlikeholde de respektive industriested. Med dereguleringen av energisektoren tidlig på 1990-tallet, får elkraft heller karakter av å være en internasjonal handelsvare enn å være en industriell infrastruktur i regionene med kraftkildene. Dette kan representere en trussel for de vannkraftbaserte industrisamfunnene i tida som kommer (op.cit.).

Hjørnesteinsbedriftene er i regelen eksternt eid. De kan på mange måter betraktes som filialer av konserner som må forholde seg til strategiske funksjoner i sentralt lokaliserte hovedkontor. Buvikutvalget var oppmerksom på denne konsernstrukturen. Et tredje institusjonelt forhold som utvalget imidlertid utelater, var omfanget av *statseid* industri i de industriestedene utvalget behandlet. Spørsmål som privatisering og eventuelle problemer knyttet til reorganisering og sanering av statseid industri, ble ikke berørt av utvalget.

Den industrielle geografien som Buvikutvalget beskrev - i form av ensidige,

geografisk isolerte, små industristeder - er for flere av industristedenes vedkommende - *formet av disse reguleringene og eiendomsforhold*. I Buvikutvalgets innstilling blir imidlertid reguleringene på flere viktige områder ikke gitt noen systematisk behandling.

1.1.2 Framveksten av tjenestesamfunnet

Buvikutvalget hadde en relativt pessimistisk prognose for utviklingen i de ensidige industristedene, i kjølvannet av en nedlegging eller nedtrapping i hjørnesteinsbedriftene.

De negative prognosene for utviklingen som følge av nedlegging av hjørne-steinsbedriften var inspirert av analyser som bygde på “economic base” - og regionaløkonomiske kryssløpsmodeller (OI-modeller). En “economic-base”-betraktning tar utgangspunkt i en lokalitet eller region. De enkleste av modellene bygger på koeffisienter som viser total sysselsetting i regionen som funksjon av sysselsetting i hjørnesteinsbedriften. De mer avanserte kryssløps-modellene inneholder data som beskriver regionens import og eksport, leveranser mellom næringer i regionen - beskrevet gjennom en matrise - og konsum. Slike modeller kan brukes - og blir brukt - på svært ulike måter, ut fra ulike forutsetninger. Modellene forutsetter i utgangspunktet at koeffisientene som beskriver leveranser mellom næringer, og leveranser fra næringer til konsum, er konstante over tid. På det grunnlaget kan estimat over direkte, indirekte og avledede ringvirkninger av en nedgang i sysselsettingen i basisindustrien beregnes, basert på historiske data. Denne typen regional-økonomiske beregninger kan så, i neste omgang, knyttes til antagelser om sammenhenger mellom prosesser i den regionale økonomi som følge av nedlegging eller redusert sysselsetting i basisindustrien, arbeidsmarked og flytting, i fremtiden.

Bruken av slike modeller fikk økt oppslutning i kjølvannet av Buvikutvalget. Modellene åpnet for et perspektiv på omstilling der et

redusert antall arbeidsplasser i hjørnesteinsbedriftene genererte negative direkte, indirekte og avledede virkninger. Modellene ble til dels bekreftet av erfaringer fra nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter i ensidige, geografisk isolerte gruvesamfunn og industristeder i andre deler av verden, så som USA. Her var såkalte “boom - bust” forløp observerbare, der prognosen for utvikling i stedets folketall i forbindelse med nedlegging av gruva var stedets folketall før gruva ble åpnet (Neil & al. 1992).

I dette notatet skal vi ikke gå inn på noen evaluering av den måten disse modellene ble brukt på. Modellene ble ofte brukt på en kvalifisert måte, der forutsetninger ble drøftet - og nødvendige forbehold tatt. Det fins imidlertid mange eksempler på utvikling i omstillingskommuner som ikke svarer til de en skulle vente, ut fra forståelsen som en ukritisk bruk av economic base-modellene åpnet for. Sett i ettertid er det mulig å spore opp eksempler på ensidige industristeder der befolkningsutviklingen er positiv, selv om store deler av den gamle basisindustrien er blitt borte eller har en sterkt redusert sysselsetting. Det er flere årsaker til dette, men viktigst er utbyggingen av velferdstaten og de kommunale tjenester.

Slike norske institusjonelle forhold ble ikke fanget opp av flere av de regionaløkonomiske modellene som var i flittig bruk på 1980-tallet. Resultatet var at konsekvensene av en nedtrapping i hjørnesteinsbedriften ofte ble dramatisert. De store linjene i utviklingen av sysselsetting i kommunene blir drøftet i kapittel 4.

1.1.3 Regionale integrasjonsprosesser

En annen prosess som henger nært sammen med den over og som også har fungert kompenserende, er regional integrasjon. Gjennom veiutløsninger, økt bilisme og utbygging av småflyplasser og hurtigbåtforbindelser er steder som tidligere var relativt isolerte, mer knyttet til sitt omland. Bilen er i større grad blitt allemannseie. Det er blitt lettere å komme seg fra utkantene i en

kommune til kommunens sentrum.¹ At Norge har “krympet” har slått ut på to måter som fikk liten oppmerksomhet av Buvikutvalget.

For det ene er strukturen i tjenestetilbudet endret. På den ene siden har en mer mobil befolkning fått tilgang til et større spekter av tjenester i kommunale og regionale sentra. På den andre siden representerer dette en trussel i form av handelslekkasje for de små industristeder som ikke var kommunesentra. Lokalbefolkningen kan i større grad ha blitt avhengig av tjenestefunksjoner lokalisert utenfor industristedet. For det andre kan lokalbefolkningen ha fått et alternativt, mer differensiert og større arbeidsmarked tilgjengelig gjennom pendling. Dette arbeidsmarkedet er i regelen sterkt preget av servicenæringer.

¹ I NOU: 1992: 15 (side 119-123) er denne “avstandskrympingen” innen nasjonen de siste tiårene illustrert med tallstørrelser.

Rødseth (1997) har i en upublisert hovedfagsoppgave studert ensidige industri-steders befolknings- og sysselsettingsutvikling i lys av stedenes integrasjon i regionale arbeidsmarkeder.² Han har identifisert og avgrenset industristeder i 1970, 1980 og 1990 etter kriterier lik de Buvikutvalget brukte. Selv om disse industristedenes respektive kommuner ikke helt ut korresponderer med våre kommuner som er gitt omstillingsstatus, kan det gi oss en god pekepinn på integrasjonsprosessene som har virket i perioden 1980 - 1990. Rødseth (1997) har beregnet utpendlere som en andel av industristedenes samlede sysselsetting ved disse tidspunktene. Den gjennomsnittlige andelen er økt fra ca. 14 % i 1980 til ca. 19 % i 1990, d.v.s. en økning på omlag en tredel.

Videre har Rødseth (1997) kategorisert industristedene etter visse integrasjons-kriterier og beregnet reisetider fra det enkelte industristed til potensielle tilpendlingssteder for de tre tidspunktene. I perioden som er studert har de stedene som var dårligst integrert i utgangspunktet, i de fleste tilfeller beholdt sin dårlige tilgjengelighet, mens de bedre stilte stedene enten har bedret sin tilgjengelighet eller beholdt en svært god tilgjengelighet. Den førstnevnte kategorien har en dominans i Nord-Norge, mens den sistnevnte kategorien har en opphopning på Østlandet. Vel to tredeler av stedene som var ensidige industristeder i 1970, ble i tidsrommet fram til 1990 *ikke* begunstiget av tilgjengelighetsendringer som overskred kritiske (normative) terskler for reisetid, som empirisk synes å være en av forutsetningene for økt dagpendling. Sagt på en annen måte er det bare for en tredel av stedene at tilgjengelighets-forbedring synes å ha betydning for dagpendling. Tar vi alle stedene som kom inn under kategorien industristed i 1970, 1980 samt 1990 og som hadde et potensielt tilpendlingssted innen rekkevidde, er gjennomsnittlig reisetid dit redusert med omlag en tidel i perioden 1980 - 1990. Av dette må vi konkludere at integrasjonsprosesser har hatt svært ulik betydning industristeder imellom. Industristeder er blitt

² Rødseth har lånt pendlingsdata fra en database til Magne Helvig (Institutt for Geografi, UiB). Hovedfagsoppgaven er en del av et SNF-prosjekt (se Hansen 1993, 1996).

mer integrert i perioden, samtidig som deres ulikheter med hensyn til integrasjon er forsterket.

De ovenfor nevnte integrasjonsprosesser og strukturendringer representerer ikke uten videre et sysselsettingsalternativ for oppsagte gruve- og industri-arbeidere. Det segmenterte og kjønnsdelte arbeidsmarkedet skaper hindringer for omstillingsløsninger på det individuelle plan. Innenfor husholdets rammer kan det imidlertid skje mer og mindre smertefulle tilpasninger (se Mariussen & Wheelock 1997). Det er gjort flere studier av omstillinger på husholdsnivå i Rana (Sande 1992, Karlsen 1997). I denne kommunen var betydelig offentlig innsats i form av omlokalisering av offentlige institusjoner og iverksetting av utdannings- og andre arbeidsmarkedstiltak, med på å lette omstillingen på husholdsnivå særlig ved at kvinner fikk seg lønnet arbeid. Vi mangler imidlertid kunnskap om hvordan omstillinger på dette nivået er taklet i omstillings-kommuner som ikke har vært tilgodesett med offentlige bidrag i tilsvarende omfang som i Rana.

I utgangspunktet vil særskilte utdannings- og omskoleringstiltak ha betydning for individuelle omstillinger. Nordlandsforskning har evaluert arbeidsmarkeds-etatens omstillingsinnsats i Rana (Karlsen m.fl. 1992). Vi har imidlertid begrenset kunnskap om hvilke effekter slike arbeidsmarkedstiltak har hatt i omstillingskommuner flest.

Omstillingene til endret arbeidsmarked er antagelig lettere å oppnå fra den ene generasjonen til den andre. Med andre ord hersker det gjerne en større intergenerasjons- enn intragenerasjonsmobilitet slik at omstillingsproblemene løses på sikt.

Foruten servicenæringenes vekst som gjorde dystre spådommer om følgene av nedgang i hjørnesteinsbedrifter til skamme, kom resultatene av selve omstillings-arbeidet som ble utført, som en del av oppfølgingen av Buvikutvalget. I denne evalueringen analyserer vi resultater og effekter av virkemiddelbruken knyttet til dette arbeidet. Dette reiser en rekke

metodiske problemer.

1.2 MÅLING AV RESULTAT

De strukturelt betingede kompensasjoner i form av vekst i tjenesteyting og regionale integrasjonsprosesser som er diskutert over, er på mange måter eksempler på hva som ville ha skjedd uten noen omstillingsinnsats. Vi er imidlertid satt til å måle effektene av en omstillingsinnsats som har fungert samtidig med slike strukturelle prosesser. Dermed mangler vi upåvirkede referanser å kunne måle disse effektene opp mot - m.a.o. blir det vanskelig å isolere omstillingseffektene fra andre samtidige prosesser.

Buvikutvalget har gitt oss noen mål for omstillingsarbeide som vi kan speile resultatene mot. Disse målene operasjonaliserer vi i begrepene, *kompensasjon* og *diversifikasjon*. Med kompensasjon mener vi graden av oppdekking av sysselsettingsfrafallet knyttet til hjørnesteinsvirksomheten. Diversifikasjon er et uttrykk for spredning i næringsstrukturen m.h.t. enheter, bransjer og markeder. En vurdering av diversifikasjon gir kun mening når det betraktes i sammenheng med graden av kompensasjon. I vår analyse er antall arbeidsplasser måleenheten for disse variablene.

Vi vil foreta resultatmåling i to ulike henseende. For det ene vil vi måle resultater av omstillingsinnsatsen under ett i samtlige av de 32 kommunene / regionene. For det andre vil vi sammenligne ulike typer av virkemidler med hensyn til effekt. Som vi kommer tilbake til knytter det seg ulike metodiske krav til disse to oppgavene. Vi vil kort redegjøre for våre metoder for resultat-evalueringen som baserer seg både på en survey og offentlig statistikk.

Effekter og effektmåling er et omfattende tema i metodelitteraturen. I alle resultatevalueringer støter man på en rekke begrensninger. Først og fremst viser målsettingene for tiltaket en skal evaluere seg å være upresise og mange-dimensjonale. Målene er utsatt for påvirkning fra en rekke variabler

som man ikke kan kontrollere. I tillegg kommer en rekke metodiske problem knyttet til data, målinger og analyse. En hovedregel er dermed at det er umulig å spesifisere *en* indikator som kan måle effekt av et virkemiddel. Dersom man prøver å forenkle oppgaven ved å velge en enkelt, målbar indikator, risikerer en bare å måle et aspekt ved det som skal oppnås, eller i verste fall noe helt annet. Et annet problem er å måle noe som kan knyttes til virkemidlet. Sammenhengen mellom virkemiddel og effekt er ofte svært indirekte og uklar.

Ta for eksempel forholdet mellom direkte bedriftsrettede tiltak og målet om å skaffe flere arbeidsplasser i omstillingskommunene. Sammenhengen mellom tiltaket, det subsidierte lånet eller tilskuddet, og sysselsettingen i bedriften som nyter godt av dette tilskuddet, er ytterst uklar. En bedrifts sysselsetting bestemmes av en rekke forhold, ikke bare av et eller annet tilskudd eller lån. Kanskje bedriften ville klart å skaffe seg penger andre steder til like gode betingelser? Og kanskje bedriftens marked endres, slik at lånet eller tilskuddet ikke kommer til nytte? Det kan tenkes at støtte til en bedrift, med gunstige resultat for denne ene bedriften, bidrar til å undergrave nabobedriften i den samme kommunen som konkurrerer på samme marked, slik at støtten inngår i et lokalt null-sum-spill. Det kan også tenkes at en vekst i en bedrift fører til ringvirkninger i andre lokale bedrifter, slik at effekten i realiteten er større enn det vi tror, ved bare å se på den ene bedriften. Samtidig blir målet, sysselsettingen i kommunen, påvirket av en rekke andre faktorer. Vi har bedt de ansvarlige for omstillingsmidlene i kommunen (rådmannen og direktøren i næringssselskapet) om å fylle ut et skjema (se vedlegg). Selv om de besitter en posisjon som gir dem betydelig lokalkunnskap, vil de ha begrenset innsikt i hva som skjer i den enkelte bedrift. Dessuten kan det tenkes at de ønsker å gi et best mulig inntrykk av kommunens resultat.

Svaret metodelitteraturen gir på dette dilemmaet er å bruke mange målevariabler, som sees i sammenheng. I denne rapporten vil vi referere tre indikatorer på effekter av den direkte bedriftsrettede støtten; “risiko”, “sysselsetting i bedriften” og “sysselsetting i kommunen”. Vi vil senere

komme inn på andre måter å vurdere virkninger på.

1.2.1 Risiko

Denne variabelen viser hvor mange av bedriftene som fikk støtte i perioden 1984-1995 som fortsatt eksisterte i kommunen i 1996. Støtte til bedrifter som ikke lenger eksisterer, vil regnes som “tapt”. Dette er selvsagt ikke uproblematisk. Det kan tenkes at bedrifter som er borte, har “etterlatt seg noe”, i form av mennesker med kompetanse og ideer, utstyr og andre, nye bedrifter. Bedrifter fødes og dør også uavhengig av næringsstøtte som er gitt. Det kan f.eks. tenkes at enkelte kommuner bruker omstillingsmidler til å reorganisere og gjenopplive bedrifter som går konkurs. Vi vil likevel anta at støtten i de fleste tilfeller har vært så spesifikt rettet inn mot å løse problemer i de bedriftene som har fått den, at det i de fleste tilfeller vil være rimelig å regne med at en støtte til en bedrift som har overlevd til 1996 har gitt et mer langsiktig resultat enn en støtte til en bedrift som ikke lenger eksisterer. Dette gjelder særlig dersom vi snakker om en støtte til en bedrift som kommer utenfra, der støtten inngår i en akkvisisjonssatsning.

1.2.2 Sysselsetting i bedriften

Respondentene i kommunene ble bedt om å vurdere hvilken sysselsettingseffekt de bedriftsrettede midlene fra kommunens omstillingsbevilgning hadde hatt i de respektive bedrifter. På grunnlag av disse tallene, beregnes støtte pr. ny arbeidsplass. Relasjonen mellom støtte og arbeidsplasser kan i mange tilfeller være uklar og vanskelig å etterprøve. Våre respondenter har ikke bestandig en like god kontakt med bedriften. Det er også lett å ty til overdrivelser. I debatter om slike sammenhenger, blir det såkalte “addisjonalitetsproblemet” ofte nevnt: Kanskje prosjektet i bedriften ville ha blitt realisert uansett, med annen støtte? Vi oppfatter denne sysselsettingseffekten som et uttrykk for *respondentenes vurdering* av effekten av den støtten de har gitt. Risiko og sysselsetting i bedriften vil bli referert i kapittel 3 og 7, basert på data fra alle de 32 kommunene /

regionene.

Det ville være fordelaktig med en “krysspeiling”, der vi også hadde trukket inn andre informanter. Innenfor denne rammen har vi ikke hatt ressurser til dette. Metodiske svakheter ved denne indikatoren gjør det nødvendig å supplere med andre effektmål.

1.2.3 Sysselsetting i kommunen

Vi har skaffet oss tall for “*sysselsetting i kommunen*” fra offentlig statistikk. Vi studerer sysselsettingutvikling i ulike næringskategorier med utviklingen i problemnæringen som et utgangspunkt. I kapittel 4 setter vi omstillingsmidler, nedtrapping av hjørnesteinsbedrift og sysselsetting i kommunen / regionen i sammenheng. Det er flere metodiske begrensninger når vi studerer offentlig næringsstatistikk i slike sammenhenger. Grove næringskategorier som kun gir oss nettoendringer fra år til år, gjør det vanskelig å avdekke sysselsettings-effekter av omstillingsarbeidet. Størrelsen *sysselsetting i kommunen*, påvirkes av en rekke forhold som ikke har noe å gjøre verken med nedtrapping i hjørnesteinsbedriften eller støtte til omstilling.

1.2.4 Vurdering av indikatorene i forhold til måleoppgavene

Risiko er en indikator som i liten grad er avhengig av skjønn hos våre respondenter og er derfor en relativ entydig variabel. Samtidig er denne indikatoren et mål på en langsiktig effekt. Som nevnt ovenfor, er *sysselsetting i bedrift* langt fra en uproblematisk indikator. Det er imidlertid den mest relevante indikator når vi er satt til å måle sysselsettingseffekter av omstillings-innsatsen. For å finne ut om sysselsettingsproblemer er løst uansett årsaker, vil den mer objektive indikatoren, *sysselsetting i kommunen*, være mest aktuell.

Når vi skal analysere effekter av de ulike typer virkemidler, kan vi heller støtte oss til den mer pålitelige indikatoren, *risiko*, enn den mer skjønnsbaserte indikatoren *sysselsetting i bedrift*. Den førstnevnte gir et godt grunnlag for å sammenligne de langsiktige effekter av de ulike typer virkemidler. I oppgaven med å måle sysselsettingseffektene av det samlede omstillingsinnsatsen, er vi henvist til å støtte oss til den mer skjønnsbaserte indikatoren *sysselsetting i bedrift*. Våre metodiske reserverasjoner er størst hva gjelder sysselsettings-estimer basert på denne indikatoren. Ved å supplere med den mer objektive indikatoren *sysselsetting i kommunen*, vil vi kunne si mer om den reelle sysselsettingsutviklingen, men her kan tallene ikke uten videre knyttes omstillingsinnsatsen. Vi kommer mer inngående inn på metodiske problemer og forbehold etterhvert som de dukker opp i kapitlene 3, 4 og 7.

1.2.5 Metodisk tilnærming til etterevalueringen

Møreforskings evalueringsrapport har vært et viktig bakteppe for vår evaluering av de seks kommunene (Guvåg 1990). Med vårt institusjonelle perspektiv har vi skaffet oss innsikt i kommunens og det lokale næringslivets historie. Med oppgave om å finne langsiktige effekter har vi innhentet ny empiri om omstillingens prosesser og resultater på 1990-tallet. Vi har vært på utkikk etter relevante arenaer, aktiviteter, aktører, deres organisasjon samt samspill dem imellom. På denne bakgrunn var det nødvendig med en eksplorerende tilnærming.

Den viktigste kunnskapen har vi fått gjennom intervjuer med sentrale aktører. Det vil si den politiske og administrative ledelse i kommunene og ledelsen i det respektive næringsutviklingsorganet i kommunen. Vi har også hatt samtaler med ledelsen i hjørnesteinsbedrifter og andre sentrale bedrifter i omstillingen. Representanter fra partene i arbeidslivet og næringsorganisasjoner har også vært informanter. Mer sporadisk har vi hatt samtaler med ansatte i Kommunal- og arbeidsdepartementet, Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond og nærings- og utbyggingsavdelingene i

de respektive fylkeskommunene.

Dessuten har dokumentstudier vært en viktig kilde. Vi har særlig gransket Kommunaldepartementets arkiv. Viktige dokumenter er stortingsproposisjoner, brevveksling mellom offentlige etater, saksdokumenter i departement, kommune og fylkeskommune, strategiske næringsplaner, offentlig statistikk, historiske årbøker, samt studentoppgaver og forskerarbeider om relevante tema knyttet til disse kommunene.

1.3 DE SEKS KOMMUNENES UTGANGSPUNKT

Innledningsvis vil vi kort presentere hver av de seks kommunene som er gjenstand for etterevaluering slik at leseren får et inntrykk av hvilke utfordringer de har stått overfor.

Sør-Varanger med 9 900 innbyggere der de fleste bor i tettstedet Kirkenes, ligger i øst-Finnmark nær den russiske grensen. Den strategiske beliggenheten har gitt samfunnet en særlig statlig omsorg. Om kommunen har vært en periferi i Norge, er den idag nær et potensielt marked i Nord-Vest-Russland som åpner seg for utenlandsk næringsliv. Kommunen er relativt isolert som arbeidsmarked slik at dagpendling ikke er et aktuelt alternativ. Kirkenes har vært et ensidig industristed knyttet til gruvedriften siden tidlig i århundre. I 1986 sto det statseide selskapet AS Sydvaranger for 22 % av den totale sysselsettingen i kommunen. I perioden 1986 - 95 har bedriften redusert bemanningen fra 920 til 380 ansatte. På bakgrunn av stortingsvedtak vil hele gruvedriften opphøre våren 1997. Dermed vil kommunen stå overfor ytterligere omstillings-problemer.

Fauske kommune med 9 900 innbyggere ligger i indre Salten i Nordland 6 mil øst for Bodø. Kommunen har hatt et ensidig næringsliv knyttet til gruvesamfunnet som oppsto i slutten av forrige århundre i Sulitjelma nær svenskegrensa. Avstanden herifra til kommunesenteret Fauske der de fleste av kommunens innbyggere bor, er tre og ei halv mil. Gruveselskapet ble overdratt fra Elkem til staten i 1983. I 1986 var 350 mennesker ansatt i

bergverks-selskapet noe som utgjorde 10 % av kommunens sysselsetting. Midt på 1990-tallet er gruvevirksomheten innstillt. I Sulitjelma der det meste dreide seg om gruvedrift, har man derfor stått overfor formidable problemer. På kommunenivå der Fauske er et viktig kommunikasjonsknutepunkt med regionale tjeneste-funksjoner og et mer allsidig næringsliv, har problemene artet seg mindre dramatisk. Kommunen inngår i et større arbeidsmarked, men også nabo-kommunene Sørfold og Saltdal har problemer knyttet til ensidig næringsliv.

Verran med 2 900 innbyggere er en relativt liten kommune med *to ensidige industristeder med problemer - Malm med bergverk og Follafoss med treforedling. Som kommunesenter er Malm det klart største og ligger 3 mil fra fylkessenteret Steinkjer og 15 mil fra landsdelssenteret Trondheim. Verran status som omstillingskommune knytter seg til problemene ved nedbemanning ved og avvikling av den statseide gruvedriften her.* I 1986 var det 220 ansatte i bergverket, noe som utgjorde 20 % av kommunens sysselsetting. Etter konkursen ved gruva i 1989 har et nytt gruveselskap fortsatt driften med 40 ansatte, men i 1997 er også denne aktiviteten truet. Verran inngår i en større arbeidsmarkedsregion.

Meldal kommune med 4 100 innbyggere ligger relativt sentralt i Sør-Trøndelag. Løkken er ikke kommunesenteret, men det største tettstedet med 38 % av befolkningen. Løkken ligger 2 mil fra regionsenteret Orkanger og 6 mil fra landsdelssenteret Trondheim og er således integrert i større arbeidsmarkeder. Meldal har hatt et ensidig næringsliv knyttet til gruvedriften på Løkken. Løkken Verk har flere hundre års historie. I dette århundre har verket vært eid av Orkla som har sin opprinnelse her. I 1986, året før avviklingen, var antallet ansatte ved bergverket kommet ned i 170

ansatte, d.v.s. 10 % av kommunens samlede sysselsetting. Meldal ble rammet av en samtidig avvikling av en større trevarebedrift.

Folldal kommune med 1 900 innbyggere ligger nord i Hedemark 30 mil fra Oslo og 20 mil fra Trondheim. Kommunens størrelse og beliggenhet stiller næringsvirksomheter overfor ekstra store utfordringer. Kommunens status som omstillingskommune knytter seg til nedbemanning ved og avvikling av Folldal Verk. Bergverket hadde ulike eiere fra etableringen på 1700-tallet til 1959 da Orkla overtok. I 1987 kom det finske statseide selskapet Outokumpu OY inn som medeier i verket og det ble dannet et nytt selskap, Norsulfid A/S. I 1986 hadde bergverksselskapet 190 ansatte noe som utgjorde 23 % av kommunens samlede sysselsetting. I 1993 ble gruvedriften nedlagt. Kommunen er i liten grad integrert i større regionale arbeidsmarkeder slik at sysselsettingsproblemer vanskelig kan løses ved dagpendling.

Notodden kommune med 12 200 innbyggere ligger i Telemark 3 mil fra Kongsberg og 11 mil fra Oslo. Slik er kommunen et unntak fra de andre kommunene som behandles her. For det første er det snakk om en by beliggende relativt sentralt på Østlandet. Som Hydros arnested i 1905 har kommunen vært gjennom omstillinger både på 1930- og på 1960-tallet. Den ensidige nærings-strukturen knytter seg til industri, mer presist et jernverk og en kunstgjødsel-produksjon som tidlig ble erstattet med emballasje-produksjon og mekanisk produksjon. Kommunen har hatt en mindre ensidig næringsstruktur og er mer integrert i større regionale arbeidsmarkeder enn andre kommuner som omtales.

Som en oppsummering vil vi se hvordan utfordringene har fordelt seg mellom kommunene. I Folldal som den ene ytterlighet hopet de seg opp, mens Notodden som den andre ytterlighet har hatt relativt små utfordringer. Verran har hatt store sysselsettingsproblemer knyttet til nedtrapping av hjørnesteins-bedriftene over lang tid. Mens Sulitjelma som lokalsamfunn har hatt formidable problemer, synes de adskillig mindre på kommunenivå i Fauske. Meldal som tidlig møtte store problemer ved to hjørnesteinsvirksomheter er relativt godt integrert i større arbeidsmarkeder.

Det tidligere så isolerte Sør-Varanger, vil derimot møte problemene de nærmeste åra, der åpningen i øst kan gi muligheter.

1.4 LESERVEILEDNING

Denne rapporten er disponert på følgende måte: Foran i rapporten finnes et sammendrag. I kapittel 1 innleder vi om bakgrunn, problemstillinger og metode. Sammendrag og innledning er skrevet av Åge Mariussen og Asbjørn Karlsen. Kapittel 2 er en oversikt over utviklingen i de sentrale retningslinjene og bevilgningene til omstilling. Kapitlet er skrevet av Einar Lier Madsen. Kilden er gransking av Kommunaldepartementets arkiv. I kapittel 3 blir det redegjort for bruken av midlene i kommunene, samt de direkte effektene, når alle de 32 regionene / kommunene blir sett under ett. Kapitlet bygger på en spørreskjemaundersøkelse og datakjøringer som er utført av Even Høydahl og Jan Størkersen. Kapitlet presenterer resultater fra den kvantitative analysen og er ført i pennen av Åge Mariussen og Even Høydahl. I kapittel 4 går Even Høydahl og Jan Størkersen gjennom noen hovedtall for befolknings-, sysselsettings- og næringsutvikling samt virkemiddelbruk i de 32 regioner / kommuner. Lesere som er mindre interessert i utviklingen i hver av disse kommunene, kan lese om den enkelte kommune de er interessert i eller de kan gå direkte til neste kapittel. I kapitlene 5 - 7 summerer vi opp noen erfaringer fra prosessen i arbeidet med omstilling, basert på casestudier i seks kommuner. Analysen i disse tre kapitlene bygger på mer intensive studier utført av Allan Sande, Ole Johan Andersen, Morten Brattvoll og Asbjørn Karlsen. Først analyseres samspillet mellom de ulike aktørene i omstillingsarbeidet. Åge Mariussen, Ole Johan Andersen m.fl. har skrevet om dette i kapittel 5. Siden analyseres organisatoriske løsninger i næringsomstillingsarbeidet med fokus på profesjonalisering og institusjonalisering. Dette har Ole Johan Andersen og Morten Brattvoll skrevet om i kapittel 6. I kapittel 7 forsøker vi å se prosessen og resultatene i sammenheng. Det blir spesielt fokusert på ulike

former for satsninger og resultatene av disse. Asbjørn Karlsen har skrevet de første utkastene og Ole Johan Andersen har bidratt med forbedringer. I kapittel 8 blir lokale prosesser vurdert i sammenheng og slutninger blir dratt om resultater og kompensasjoner. Asbjørn Karlsen har skrevet konklusjonskapitlet.

2 SENTRALE RETNINGSLINJER OG BEVILGNINGER

av Einar Lier Madsen

“Industristedutvalget” avga sin utredning til Industridepartementet i mars 1983 (NOU 1983:10). Ut i fra de kriteriene utvalget hadde valgt, kom de fram til at det i 1980 var 104 ensidige industristeder. 90 av disse lå isolert, mens bare 14 hadde en sentral beliggenhet. Videre bodde 5,4 % av Norges befolkning på disse ensidige industristedene. Utvalget av ensidige industristeder som ble brukt var ikke ment som en absolutt og entydig avgrensning av problemene med ensidige industrimiljø, men mer som en illustrasjon av omfanget og den varierende karakter på dette problemet.

De ensidige industristedene var geografisk skjevt fordelt. Vel 40 prosent av stedene lå i Nord-Norge. Nær 3/4 av stedene lå på Vestlandet og i Nord-Norge. De dominerende bransjene er først og fremst fiskerifordeling i Nord-Norge, og metall- og verkstedindustrien på Vestlandet. Det er de energi- og råstoffbaserte bransjene samt verkstedindustrien en først og fremst finner på de ensidige industristedene. De ensidige industristeder kan ha ulik grad av ensidighet, avhengig av hvor høy andel av yrkesbefolkningen som er sysselsatt i industrien og hvor stor andel av industrissysselsettingen som finnes i en bransje. Steder med bergverk- og fiskeriforedlingsindustri var blant de mest ensidige.

2.1 OPPRINNELIGE FORMÅL OG KRAV TIL BRUK AV BEVILGNINGEN

Utvalgets hovedforslag for å bøte på situasjonen var at det ble innført et nytt virkemiddel; en særskilt omstillings- og utviklingsbevilgning. Utvalgets begrunnelse for dette forslaget var som følger:

“Det benyttes i dag betydlige statlige midler til å opprettholde ulønnsom drift ved flere hjørnesteinsbedrifter på de ensidige industristedene. Støtten gis i hovedsak for å avhjelpe akutte situasjoner. De underliggende problemene vedvarer imidlertid ofte. Utvalget mener derfor at en alternativ bruk av de statlige midlene kan gi langt bedre varige virkninger. Den statlige støtten bør i større utstrekning nyttes til:

- *å fremme omstilling av produksjon ved hjørnesteinsbedriften til virksomhet som antas å gi lønnsom drift på sikt,*
- *å stimulere nyetableringer og tiltaksarbeid på industristedet i kommunen.*

Utvalget vil foreslå at det stilles til disposisjon en særskilt omstillings- og utviklingsbevilgning til overnevnte formål.”

I St.meld. nr 78 (1983-84) “Om ensidige industrikommuner” sluttet Regjeringen seg til Industristedutvalgets forslag om en særskilt omstillings- og utviklingsbevilgning.

Det ble i samme Stortingsmelding sterkt understreket at følgende krav måtte oppfylles før en eventuell bevilgning kunne utløses:

- det må være vedtatt en plan for nedtrapping eller avvikling av virksomheten ved hjørnesteinsbedriften,
- reduksjonen i sysselsettingen må være betydelig i forhold til den samlede sysselsetting i kommunen. Nedlegging av mindre og mellomstore bedrifter gir ikke grunnlag for slik spesiell bevilgning.
- både omstillings- og nyskappingsarbeidet må skje etter en nøye planlagt og koordinert innsats av alle berørte parter i den ensidige industrikommune,
- både planlagte omstillinger og nyetableringer må baseres på lønnsomhet.

I følge St.meld. nr. 78 (1983-84) og Innst. S. nr. 213 (1984-85) ble det forutsatt at omstillings- og utviklingsbevilgninger i prinsippet kunne nyttes til følgende forhold:

- Ekstraordinære tilskudd til bedriftsutvikling, herunder omstilling ved hjørnesteinsbedrifter.
- Utvikling av utskilte aktiviteter (spin-off virksomhet) fra hjørnesteins-bedriften.
- Bidrag til etablering av investerings- og utviklingsselskap.
- Forsert tiltaksarbeid i regi av den enkelte kommune.
- Innsats for utnytting av fristilte ressurser.

Fra ad hoc-bevilgning til ordinær post på statsbudsjettet

Den første Stortingsmeldingen som tok opp de spesielle problemene i ensidige industrikommuner var St.meld. nr. 32 (1974-75) (Fretheim 1994). Siden har Kommunaldepartementet hatt ansvaret på sentralt nivå for oppfølging av disse kommunene. Med utgangspunkt i denne meldingen ble det også etablert en spesiell bevilgning på Kommunaldepartementets budsjett for ensidige industrikommuner (avviklet i 1980).

I NOU 1983:10 Om ensidige industristeder, tok utvalget ikke stilling til hvilket departement som skulle ha forvaltningsansvaret for omstillings- og utviklings-bevilgningen. I St.meld. nr. 78 (1983-84) Om ensidige industrikommuner, ble det imidlertid fastslått at bevilgningen skulle etableres *“som en beredskaps-bevilgning over Finansdepartementets budsjett”*.... *“Det forutsettes at den enkelte kommunes søknad om midler fra bevilgningen også behandles i fylkeskommunen som har ansvaret for den regionale planleggingen. Etter behandlingen i fylkeskommunen oversendes søknaden til Kommunal- og arbeidsdepartementet, som vil ha det sentrale koordinerende ansvaret for disponeringen av bevilgningen i samarbeid med Industridepartementet.”* Meldingen som ble lagt fram av Industridepartementet, var for øvrig i hovedsak skrevet i

Kommunaldepartementet.

Fauske kommune var den første kommunen som fikk bevilgning til omstillingstiltak etter intensjonene i Industristedsutvalgets innstilling. Men allerede i St.prp. nr. 74 (1982-83) og St.prp. nr. 97 (1982-83) Om hjemfall av gruvene i Sulitjelma, hadde regjeringen gjort rede for omstillingsbehovet som kunne oppstå i Fauske og at den var villig til å stille midler til disposisjon for å kunne lette omstillingsproblemene i kommunen.

I november 1983 fikk Fauske kommune en bevilgning på 10 millioner kr og en tilsagnsfullmakt på ytterligere 5 millioner kr. Spørsmålet om bevilgningen til Fauske ble lagt fram av Finans- og tolldepartementet i St.prp. nr. 45 (1983-84) som en tilleggsbevilgning til statsbudsjettet for 1983. Bevilgningen ble gitt som en beredskapsbevilgning over Finansdepartementets budsjett og stilt til disposisjon etter tilrådning fra Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Opprinnelig synes det å ha vært meningen at form og omfang av en egen omstillings- og utviklingsbevilgning skulle vært tatt inn i statsbudsjettet for 1984. Dette skjedde ikke før i 1987 og kan ha skyldtes at Stortinget ikke behandlet St.meld. nr. 78 før våren 1985. I alle fall ble hver bevilgning framlagt i egne Stortingsproposisjoner i perioden 1983-86. I tillegg til Fauske fikk Rana (1984), Verran (1986) og Sør-Varanger (1986) kommuner stilt midler til disposisjon etter denne framgangsmåten.

Mens Finansdepartementet som nevnt la fram den første fagproposisjonen om tildeling av omstillingsmidler, la Kommunal- og arbeidsdepartementet fram proposisjonen om Verran og Industridepartementet proposisjonen om Sør-Varanger, mens spørsmålet om bevilgning til Rana Invest ble fremmet direkte i St. prp. nr. 1 (1984-85). For sistnevnte ble det altså ikke lagt fram noen egen fagproposisjon slik tilfellet var for de øvrige sakene. I samtlige av disse sakene ble det for øvrig slått fast at Kommunaldepartementet hadde det faglige og administrative ansvaret for såvel bevilgning som omstillings- og utviklingstiltak i disse kommunene.

Budsjettansvaret for omstillings- og utviklingsbevilgninger til ensidige industrikommuner ble i løpet av 1986 overført fra Finansdepartementet til Kommunaldepartementet.

2.2 690 MILLIONER KRONER I TILDELINGER OVER STATSBUDSJETTET FOR PERIODEN 1983-1995

I alt er det over statsbudsjettet gitt tilsagnsrammer på vel 690 mill. kr til omstillings- og utviklingsarbeid i kommuner med ensidig næringsgrunnlag. Departementets budjettforslag var til sammenligning på 660 mill. kr. Det som evalueres i denne rapporten, er bruken av vel 390 millioner kroner. 32 kommuner/analyseenheter har fått bevilgning og midlene har gått til ca 1600 forskjellige prosjekter/tiltak. Differansen på omlag 300 millioner kroner mellom gitte tilsagnsrammer og det som er med i evalueringen skyldes i hovedsak at omstillingsarbeidet i HVPU-kommuner, forsvarskommuner, beredskaps-programmet og enkelte andre tiltak ikke skulle være med i denne evalueringen.

I samme tidsperiode som Omstillingsbevilgningen har eksistert har for øvrig Næringsdepartementet (Industridepartementet) bevilget nærmere 1 milliard kroner til omstilling/utvikling i kommuner hvor det var statsselskaper (Fauske, Rana og Sør-Varanger). I tillegg ble det bevilget flere milliarder kroner fra Næringsdepartementet direkte til omstilling/ omstrukturering ved Norsk Jernverk, Sydvaranger og Sulitjelma gruber. Utover dette har også det ordinære virkemiddelapparatet blitt trukket inn og hatt øremerkede midler rettet mot disse stedene, blant annet gjennom SND og arbeidsmarkedsetaten. Sett i en slik sammenheng blir omfanget på KADs omstillingsbevilgning relativt beskjedent.

En sammenligning mellom forslag til budsjett og innvilgede tilsagnsrammer

er vist i figuren nedenfor. I tillegg til de ordinære tilsagnsrammene over KADs budsjett, har Forsvarsdepartementet stilt 50 mill. kr (30 og 20 mill. kr i henholdsvis 1994 og -95) til disposisjon for omstillingsarbeid i kommuner som ble rammet av reduksjoner i forswarets aktivitet. Tas også disse bevilgningene med er den totale tilsagnsrammen for perioden på 740 mill. kr.

De første fire årene (1983-86) ble, som nevnt tidligere, forslag om tilsagn til enkeltkommuner lagt fram som egne proposisjoner for Stortinget. Etter at omstillingsbevilgning kom inn som ordinær post på Kommunaldepartementets budsjett i 1987, har de årlige tilsagnsrammene variert fra 40 mill. kr i 1988 til

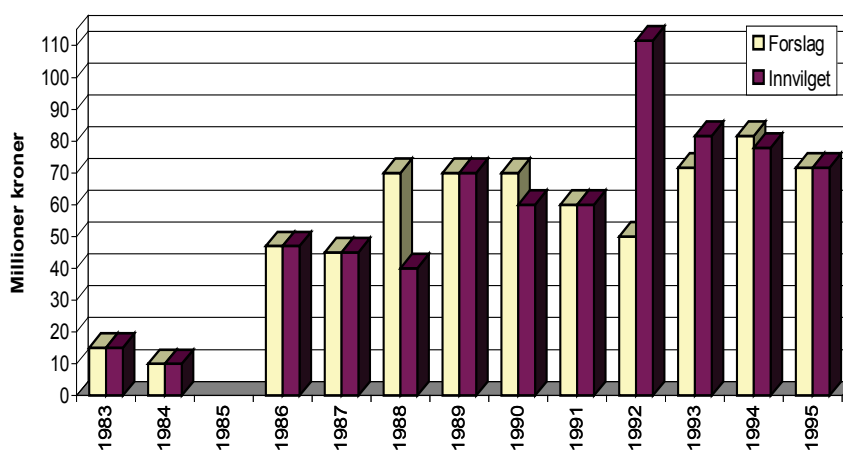
111,5 mill. kr i 1992. Dette gir en gjennomsnittlig tilsagnsramme på nærmere 69 mill. kr. per år for perioden 1987-95 (ekskl. midlene fra Forsvarsdep.).

Årsaken til den store økningen i tilsagnsrammen i 1992 i forhold til departementets forslag, synes å ha vært begrunnet i det store omstillingsbehovet som oppsto på grunn av HVPU-reformen, med nedleggelse av mange store sentralinstitusjoner innen helsevernet for psykisk utviklingshemmede. 40 mill. kr ble øremerket til vertskommuner for slike institusjoner. I tillegg ble 21,5 mill. kr øremerket til et 3-årig opplæringsprogram for ledigstilte ved Saugbruks-foreningen A/S i Halden. Også i 1993 bevilget Stortinget mer til omstillings-bevilgningen, mens departementets budsjettforslag ble redusert med 30 mill. kr i 1988 og med 10 mill. kr i 1990. Om det har vært spesielle grunner for disse endringene fra Stortingets side er uklart.

Etter 1993 har bevilgningen vært todelt, en del til omstillingskommunen og en del til SND, der kommunen får en lokal pott til etablering av næringsfond og finansiering av et styrket tiltaksapparat, mens SND bevilger midler til bedriftsrettete prosjekter. Etter 1993 har KADs omstillingsbevilgning blitt landsdekkende. Arbeidsformen i SND har vært gjenstand for betydelig

omlegging. SND har fått en veiledende funksjon i valg av metoder og strategier i omstillingsarbeidet og valg av organisasjonsform i omstillingsarbeidet. Strategien er å få igang et lokalt, profesjonelt næringsutviklingsarbeid via et *utviklingsprogram* der omstillingskommunen har hovedansvaret. SND har en pådriver- og kvalitetssikringsrolle. Omstillingsperioden er begrenset til 4 år i kommunene.

Omstillingsbevilgningen 1983-1995
Budsjettforslag og innvilgede tilsagnsrammer



2.3 BEGRUNNELSEN FOR TILDELINGENE OVER STATSBUDSJETTET ENDRES

Departementets begrunnelser for tildelingene over statsbudsjettet har endret seg noe over tid. De første årene (1983-86) var begrunnelsene for tildelinger knyttet direkte til krisepregede situasjoner i enkeltkommuner. Etter at omstillingsbevilgningen i 1987 tas inn som ordinær post på Kommunal-departementets budsjett, blir argumentasjonen mer generell. Rett nok er kriseargumenter også tilstedeværende i 1987, men da med referanse til spesielt navngitte kommuner. Mot slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet er begrunnelsen knyttet til situasjoner som kan oppstå i kommuner med ensidig næringsgrunnlag mer generelt, samtidig som en i budsjettsammenheng argumenterer for å iverksette tiltak som kan bringe en i forkant av omstillings-problemene. Eller som departementet selv tok dette opp i budsjettforslaget for 1990 (St.prp. nr. 1 1989-90, side 175) :

“Kommunaldepartementet vil i tiden fremover intensivere arbeidet overfor kommuner med ensidig næringsgrunnlag. I dette arbeidet kan det skilles mellom følgende tiltak:

1. Kortsiktige tiltak overfor

-kommuner i akutt krise

-kommuner vi vet vil komme i krise om noen år på grunn av uttømming av ressursene (f.eks gruvedrift)

eller svært konjunkturfølsom virksomhet.

2. Langsiktige tiltak

- utvikle/sette inn tiltak rettet mot kommuner med ensidig næringsgrunnlag for å redusere sårbarheten på lengre sikt.”

Videre sier departementet at: *“Parallelt med arbeidet overfor “krisestedene” vil det arbeides med en mer langsiktig strategi overfor kommuner med ensidig næringsgrunnlag i form av et statlig initiert program. Formålet med programmet er å legge tilrette for næringsutvikling i forkant av problemene. Programmet vil begrenses til et antall på 3-5 kommuner etter nærmere fastsatte kriterier.”*

Det såkalte Beredskapsprogrammet som kom i gang i 1991, er et eksempel på dette og at langsiktige tiltak etter hvert kom mer i fokus. Programmet ble for øvrig evaluert i 1994, med positivt resultat og er vedtatt videreført ut 1996.

Denne “trenden” til i større grad å satse på fellestiltak rettet mot grupper av kommuner med visse fellestrekk, synes å øke noe utover på 90-tallet. Fellestiltak overfor ensidige industrikommuner og HVPU-kommuner, Østfold Industrioﬀensiv, Omstillingsprogrammet for Indre Finnmark og Vekst i Grenland, kan være eksempler på dette. Om denne endringen bare er et resultat av en bevisst holdning i departementet eller om det også skyldes at virkemiddelet ble gjort gjeldende for mesteparten av landet, er vanskelig å ha noen mening om. Antakelig er det flere årsaksammenhenger som her gjør seg gjeldene.

De begrunnelsene som ble benyttet i statsbudsjettet i forbindelse med tildelinger til omstillings-/utviklingsbevilgningen framgår av tabellen nedenfor.

Begrunnelser for tildelinger over Statsbudsjettet til omstillings- og

utviklingsbevilgningen 1983-95

År	St.prp. nr	Kap./ post	Statsbudsjettet (Beløp i 1000 kroner)		Begrunnelse / Budsjettkommentar (Opplysningene er hentet fra de oppgitte Stortingsproposisjonene)
			Forslag departe- mentet	Innvilget tilsagns-r amme (1995-ver di i parentes)	
1983	45	2311	15.000	15.000 (24793)	Fauske kommune. Bakgrunn: Sannsynlig nedlegging av hjørnesteinsbedriften Sulitjelma gruver.
1984	1	2312	10.000	10.000 (15634)	Rana kommune. Bakgrunn: Omstillingsbehovet i hjørnesteinsbedriften Norsk Jernverk. I tillegg til de 10 mill. kr i tilskudd ble det bevilget 10 mill. kr i ansvarlig lån.
1986	44	2314	40.000	40.000 (53914)	Sør-Varanger kommune. Bakgrunn: Omstillingsbehovet i hjørnesteinsbedriften A/S Syd-Varanger.
1986	106		7.000	7.000 (9435)	Verran kommune. Bakgrunn: Sannsynlig nedlegging av hjørnesteinsbedriften Fosdalen Bergverk-Aktieselskap.
1987	1	552/71	45.000	45.000 (56686)	Budsjettbegrunnelse: Ensidige industrikommuner som stod foran store omstillinger bla. Meldal (Løkken gruber), Follidal (Follidal Verk) og Sør-Varanger (A/S Syd-Varanger).
1988	1	552/61	70.000	40.000 (47904)	Budsjettbegrunnelse: Ensidige industrikom. som stod foran store omstillinger, bla. nye steder med ferrolegeringsindustri uten at noen nevnes spesielt. I tillegg mulig behov for ytterligere tilsagn til kommuner som hadde fått midler tidligere.
1989	1	552/61	70.000	70.000 (80424)	Budsjettbegrunnelse: Ingen eksakt angivelse av behovet for 1989, men generell begrunnelse ut i fra mulige akutte kriser hvor beslutning om

År	St.prp. nr	Kap./ post	Statsbudsjettet (Beløp i 1000 kroner)		Begrunnelse / Budsjettkommentar (Opplysningene er hentet fra de oppgitte Stortingsproposisjonene)
			Forslag departe- mentet	Innvilget tilsagns-r amme (1995-ver di i parentes)	
					nedleggelse kan komme fort uten at kommunen har fått forberedt seg. I tillegg nevnes eventuelle problemer på steder med metall- og kjemisk industri, ensidige fiskerikommuner (spesielt i Finnmark) og mulig behov for ytterligere tilsagn til kommuner som hadde fått midler tidligere.
1990	1	551/61	70.000	60.000 (66270)	Budsjettbegrunnelse: Ingen eksakt angivelse av behovet for 1990, men generell begrunnelse som for 1989. I tillegg opplyses det at også andre kommuner med ensidig næringsgrunnlag enn ensidige industrikommuner nå kan få midler og at en forventer at noen HVPU- kommuner ³ vil oppfylle vilkårene for støtte. Departementet angir videre at en vil intensivere arbeidet overfor kommuner med ensidig næringsgrunnlag, både kortsiktig overfor "krisestedene" og langsiktig gjennom statlig initierte program. Sistnevnte for å komme i forkant av problemene.
1991	1	550/62	60.000	60.000 (64703)	Budsjettbegrunnelse: Tilsvarende som for 1990. I tillegg opplyses det at en del av omstillingsbevilgningen vil bli benyttet til å arbeide med en mer langsiktig strategi overfor kommuner med ensidig næringsgrunnlag gjennom et statlig initiert program. Programmet skal omfatte 3-5 kommuner etter nærmere fastsatte regler. (Beredskapsprogrammet)
1992	1	550/52	50.000	111.500	Budsjettbegrunnelse: Generell begrunnelse.

³ Kommuner som domineres av en større institusjon innen Helsevern for psykisk utviklingshemmede.

År	St.prp. . nr	Kap./ post	Statsbudsjettet (Beløp i 1000 kroner)		Begrunnelse / Budsjettkommentar (Opplysningene er hentet fra de oppgitte Stortingsproposisjonene)
			Forslag departe- mentet	Innvilget tilsagns-r amme (1995-ver di i parentes)	
				(117273)	Årsaken til den store økningen i tilsagnsrammen i forhold til departementets forslag synes å ha vært begrunnet i det store omstillingsbehovet som oppsto pga. HVPU-reformen, med nedleggelse av mange store sentralinstitusjoner. 40 mill. kr ble øremerket til vertskommuner for slike institusjoner. I tillegg ble 21,5 mill. kr øremerket til et 3-årig opplæringsprogram for ledigstilte ved Saugbruksforeningen A/S i Halden.
1993	1	550/52	71.550	81.550 (84677)	Budsjettbegrunnelse: Generell begrunnelse. I tillegg foreslås det øremerket midler til omstilling i tidligere vertskommuner for sentralinstitusjoner for HVPU (20 mill. kr), til videreføring av beredskapsprogrammet og til avslutning av opplæringsprogrammet ved Saugbruksforeningen A/S.
1994	1	550/52	81.550	77.850 ⁴ (78759)	Budsjettbegrunnelse: I tillegg til den generelle begrunnelsen og rapporteringen av bruken av omstillingsbevilgningen, nevnes spesielt Omstillingsprogrammet for indre Finnmark (13 mill. kr) og beredskapsprogrammet. Bakgrunnen for opprettelsen av førstnevnte program var den forestående omleggingen av reindriften i Finnmark. For øvrig ble det stilt 30 mill. kr til disposisjon over Forsvarsdepartementets budsjett til omstillingsarbeid i kommuner som ble rammet av reduksjoner i forswarets aktivitet.

⁴ Av opprinnelig innvilget tilsagnsramme på 81,55 mill. kr ble 3,7 mill. kr omdisponert til andre tiltak.

År	St.prp. nr	Kap./ post	Statsbudsjettet (Beløp i 1000 kroner)		Begrunnelse / Budsjettkommentar (Opplysningene er hentet fra de oppgitte Stortingsproposisjonene)
			Forslag departe- mentet	Innvilget tilsagns-r amme (1995-ver di i parentes)	
1995	1	552/56	71.550	71.550 (71550)	Budsjettbegrunnelse: I tillegg til den generelle begrunnelsen og rapporteringen av bruken av omstillingsbevilgningen, nevnes spesielt videreføringen av beredskapsprogrammet og omstillingsarbeidet i "forsvarsavhengige" kommuner. Forsvarsdepartementet overførte i den forbindelse 20 mill. kr til Kommunaldepartementets omstillingsbevilgning.
Totalt			661.650	687	

2.4 FRA KRISEBEHANDLING TIL PROFESJONALISERING - FASER I UTVIKLINGEN I BRUKEN AV BEVILGNINGEN

Retningslinjene for tildeling av midler fra omstillingsbevilgningen og saksbehandlingen av søknadene har utviklet seg gjennom hele perioden fra 1983-95. Noen av dette framkom også i beskrivelsen av hvordan begrunnelsene i statsbudsjettet (og også prioriteringene av bruken) syntes å endre seg over tid. Dette kommer enda klarere fram ved å se på prosedyrene for saksbehandling og utviklingen i retningslinjene.

Det finnes flere hendelser som en kan si markerer klare overganger mellom forskjellige faser i hvordan bevilgningen benyttes. I utgangspunktet kan dette deles inn i tre tidsperioder som kan karakteriseres som følger:

- 1983-86 Krisehåndtering
Hver enkelt sak legges fram for Stortinget for egen bevilgning. Forskjellige departement legger fram sakene. Retningslinjer og saksbehandlingsrutinene er ikke fastlagt.
- 1987-91 Samordning og utvikling

Omstillingsbevilgningen kommer som ordinær bevilgning på KADs budsjett.
Evaluerer av hvordan midlene brukes gjennomføres, retningslinjer og saksbehandlingsrutiner endres, mer langsiktig omstillingsarbeid igangsettes.
- 1992-95 Profesjonalisering og regionalisering

Retningslinjer og saksbehandlingen endres. SND får disponere deler av bevilgning og trekkes sterkere inn sammen med fylkeskommunene. Ordningen gjøres landsdekkende.

En enkel oversikt over de viktigste hendelsene i perioden illustrerer dette:

Krisehåndtering

	Hendelse	Kommentar
1983	St.prp. nr. 45 (1983-84) Om beredskapsbevilgning til Fauske kommune. (november)	Proposisjonen legges fram av Finansdepartementet (FID), men med Kommunaldepartementet (KAD) som saksbehandler.
1984	St.meld. nr. 78 (1983-84) Om ensidige industristeder. (mai)	Legges fram av Industridepartementet (ID) i mai, men med KAD som hovedbidragsyter. Behandles av Stortinget i 1985.
	Innst. S. nr. 6 (1983-84) Grunnbevilgning til Rana Invest. (november)	
1985	Innst. S. (1984-85) Om ensidige industristeder.	Stortinget gir sin tilslutning til arbeidet med ensidige industristeder og opprettelse av en egen omst.bevilgning f.o.m. 1986.
1986	St.prp. nr. 44 (1985-86) Om A/S Syd-Varanger og omstillings- og utviklingstiltak i Sør-Varanger kommune.	Legges fram av ID som ledd i hele saken om A/S Syd-Varanger. Omtalen av omstillings-/utviklingstiltakene ble utarbeidet av KAD.
	St.prp. nr. 106 (1985-86) Om omstillings- og utviklingsbevilgning for Verran kommune. (juni)	Legges fram av KAD.
	Budsjettansvaret for omstillingsbevilgningen overføres i løpet av året fra FD til KAD.	

Samordning og utvikling

	Hendelse	Kommentar
1987	Omstillingsbevilgningen kommer inn som ordinær post på KADs budsjett (kap 552.71)	
	Evaluering av omstillingsbevilgningen igangsettes.	Møreforsking engasjeres av KAD til å gjennomføre evaluering i noen utvalgte kommuner.
1989	St.meld. nr. 29 (1988-89) Politikk for regional utvikling. (mars)	Legges fram av KAD. Forslag om at også andre kommuner med ensidig næringsgrunnlag utenom industrikom. skal kunne få omst.midler. Tiltres av Stortinget i vårsesjonen.
	Arbeidsgruppen for "Effektivisering av arbeidet overfor ensidige industristeder" legger fram forslag om effektivisering. (juni)	Arb.gruppas viktigste forslag: -Opprettelsen av en koordinerende gruppe for å sikre samordning og saksbehandl. (deltagelse fra DU, ND og KAD). -Oppfølgingen av kommunene og utbetalinger legges til DU. -Langsiktig strategi/ tiltak for å komme i forkant av problemene i kommuner med ensidig næringsgrunnlag lanseres. -Utvide ordningen til også å gjelde andre kommuner med ensidig næringsgrunnlag.
	Koordinerende gruppe for samordning og saksbehandling opprettes av KAD (okt.)	
1990	Næringsområdet utvides, innskrenking i bruk av midlene til aksjekapital, DU får ansvaret for konkret oppfølging av kommunene og utbetalinger til disse.	Retningslinjene og saksbehandlingen endres i tråd med dette, på bakgrunn av Møreforskings evaluering og forslagene fra arbeidsgruppen nevnt ovenfor.
	Evalueringen av 6 utvalgte omstillingskommuner legges fram. (mai)	Evalueringen konkluderer med at prosessen ikke har gitt de forventede resultater i forhold til midlene som er brukt.
1991	Beredskapsprogrammet igangsettes.	Programmet er et eks. på langsiktige tiltak for å komme i forkant av utviklingen i kommuner med svært ensidig næringsgrunnlag. Fem

kommuner tas med.

Profesjonalisering og regionalisering

	Hendelse	Kommentar
1992	Utviklings-/opplæringsprogram gjennomføres for ensidige industrikom. og HVPU-vertskommuner.	Mål: Bidra til å legge et godt grunnlag for omstillingsarbeidet ved å øke deltakerenes kunnskaper om prinsipper og metoder for næringsutvikling, samt muliggjøre erfaringsutveksling.
	St.meld. nr. 33 (1992-93)	Legges fram av KAD og danner grunnlag for en mer konsentrert bruk av midlene. Begrensning i antall kommuner som kommer inn under ordningen. Omst. midlene kan brukes både i kommunen og i omkringliggende region. Bevilgningen gjøres landsdekkende (iverksettes i 1994)
1993	Retningslinjene og saksbehandlingen endres.	Omstillingsbevilgningen blir to-delt. En del blir stilt til disposisjon for kommunene, mens resten blir forvaltet av SND til bedriftsrettede prosjekt (påplussingsbevilgning). Rapporteringsrutinene bedres.
1994	Omstillingsbevilgningen blir landsdekkende.	
1995	Retningslinjene og saksbehandlingen endres.	Legger vekt på økt oppfølging og klarere arbeidsdeling mellom SND og fylkeskommunene. Det stilles krav til omstillings-kommunene/-regionene om økt medfinansiering av omstillingsarbeidet for å få en god lokal forankring.

3 ANVENDELSE OG NOEN MÅL PÅ DIREKTE EFFEKTER

av Åge Mariussen og Even Høydahl.

I foregående kapittel ble det redegjort for de totale bevilgningene over statsbudsjettet til Kommunaldepartementets arbeid med omstilling. I perioden 1983 til 1996 ble det bevilget i alt **689** millioner til dette formålet (772 millioner i 1995 - kroner). Av disse gikk **393** millioner til de 32 kommunene og regionene denne evalueringen omfatter⁵. Basert på opplysninger fra samtlige kommuner som har mottatt disse midlene, kan vi nedenfor redegjøre for bruken av **356** millioner⁶.

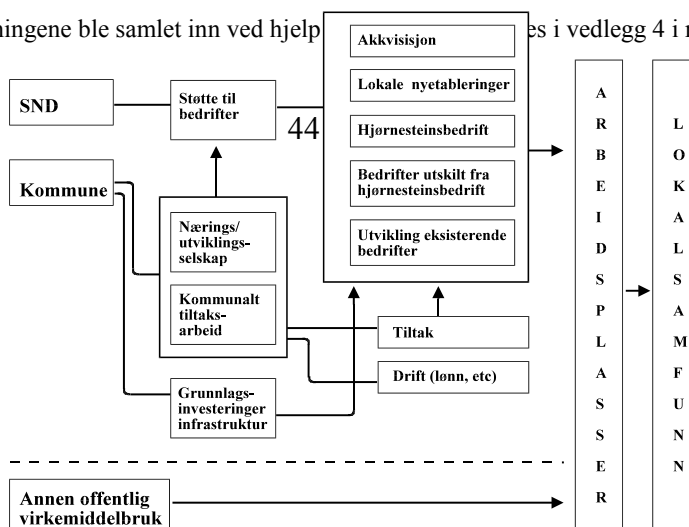
Plansjen ovenfor viser hvordan omstillingsbevilgningen er brukt og av hvem, foruten til hvilket formål. Parallelt med omstillingsbevilgningen har næringslivet i den enkelte kommune også mottatt midler gjennom andre regionalpolitiske forordninger. Denne virkemiddelbruken har vi imidlertid ikke kartlagt eller analysert.

3.1 MIDLENE ETTER ANVENDELSE

Opprinnelig ble en bevilgning i sin helhet disponert av den enkelte kommune. Fra 1993 har imidlertid deler av bevilgningen vært disponert av SND, men da øremerket for den enkelte omstillingskommune. Plansjen er ikke helt korrekt. SND har ikke benyttet sin andel av midlene kun til bedriftsrettet støtte; noe er også gått til utredninger og andre tiltak. Kommunene har benyttet midlene ikke bare til bedriftsrettet støtte, men også

⁵ I foregående kapittel er det gjort rede for hva differansen har gått til.

⁶ Opplysningene ble samlet inn ved hjelp av kommunene og SND. Se i vedlegg 4 i rapporten.



til generelt kommunalt tiltaksarbeid, samt til drift, foruten investeringer i infrastruktur for næringsvirksomhet. Vi har fulgt bevilgningene fra de ble bevilget fra KAD; hvilken type bedrifter har mottatt støtte og hvilken type støtte er gitt? Hvor stor del av midlene har gått til drift og hvor mye har gått til grunnlagsinvesteringer i infrastruktur? Videre har vi bedt om vurderinger om effekten målt i årsverk for den enkelte bedrift.

I vårt datamateriale har vi en svarprosent på 100. Samtlige kommuner har altså respondert. Vårt datamateriale gir altså en nærmest komplett oversikt over bruken av den delen av omstillingsbevilgningen som er brukt ute i kommunene og regionene fra 1983 til og med 1995.

Vi starter med en gjennomgang av bruken etter formål og målgruppe. Deretter følger en oversikt over støtten til enkeltbedrifter etter bedriftskategori, med et viktig skille mellom egenbasert utvikling og akkvisisjon. Siden vurderes virkningene av denne støtten etter bedriftskategori. Spørsmålet er: I hvilke typer bedrifter ser det ut som virkemiddelbruken gir størst utbytte i form av sysselsetting pr krone. Dette er imidlertid et mål som er innhyllet i mange metodiske betenkeligheter i forhold til operasjonaliseringen. Derfor går vi videre med en vurdering av virkemiddelbruken i forhold til risiko. Hvilken anvendelse gir minst risiko for at midlene skal gå tapt ved at bedriftene ikke overlever? Dette er et mål det er mulig å gi et svar på etter objektive kriterier, rett og slett ved å spørre om den enkelte bedrift eksisterer eller om den er avviklet.

Kommunenes bruk av midlene kan grupperes i tre hovedformål: *bedriftsrettet støtte*, i form av tilskudd eller subsidierte lån som går direkte til bestemte bedrifter, kommunal *infrastruktur*, som er prosjekter i kommunene som ikke direkte kan knyttes til en bestemt bedrift, men som i stedet tar sikte på å utvikle kommunens fysiske infrastruktur, organisering, kontaktnett eller kunnskap - og endelig tilskudd til stiftelseskapital og driftsstøtte til kommunale eller regionale *investerings - og utviklingsselskap*.

Fordelingen på disse tre formålene fremgår av tabellen nedenfor (i 1995-kroner):

Tabell 3.1 Kommunenes omstillingsmidler 1983-1995, hovedformål
Kilde: Egne data

Støtte til enkeltbedrifter	237 mill	62%
Infrastruktur	86 mill	23%
Investerings-/utviklingsselskap	65 mill	15%
TOTALT	388 mill	100%

Som nevnt i kapittel 2, var midlene i utgangspunktet rettet inn mot infrastruktur, ikke primært støtte til enkeltbedrifter. I praksis kom likevel mye av interessen til å dreie i retning av direkte støtte til enkeltbedrifter. Denne bedriftsrettede støtten representerer 237 millioner, 62% av midlene.

Infrastruktur betyr i denne forbindelsen *fysisk infrastruktur, bransjerettede tiltak og generell næringsutvikling*. Som fysisk infrastruktur regner vi investeringer i næringsparker, andre næringsarealer og tilskudd til aksjekapital i industriutleiebygg. Bransjerettede tiltak omfatter planlegging, markedsføring, kompetanseheving og andre tiltak som er rettet mot en bestemt bransje. Det generelle næringsutviklingsarbeidet omfatter også andre formål, som akkvisisjonsarbeid, annen tilrettelegging for nyetableringer, utredninger og annet næringsutviklingsarbeid. Fordelingen er som følger:

Tabell 3.2 Kommunenes omstillingsmidler 1983-1995, infrastruktur etter hovedformål (1995-kroner). Kilde: Egne data

Fysisk infrastruktur	18 mill	21%
Generell næringsutvikling	39 mill	45%
Bransjerettete tiltak	29 mill	34%
Totalt, infrastruktur	86 mill	100%

Som tabellen illustrerer, representerer fysisk infrastruktur (industriområder og industribygg), en beskjeden del, 21%. De to store postene er generell næringsutvikling og bransjerettete tiltak, som har fått 68 millioner. Tiltak som er målrettet mot bestemte bransjer har fått 29 millioner, mens mer generelle tiltak har 39 mill. Denne fysiske og immaterielle infrastrukturen er ment å bidra til utvikling av nye arbeidsplasser. Innretningen kan variere. Mye av dette er generelle tiltak, så som industriområder, generelle nærings- og tiltaksplaner, finansiering av tiltakskonsulenter og annen ressursbruk som tar sikte på å bygge opp kommunens generelle evne til å drive næringsutvikling og omstilling.

Vi stilte likevel spørsmål om midlene til infrastrukturtiltak hadde noen bestemte målgrupper. Alternativene var a) bedrifter/nyetableringer generelt, b) lokale bedrifter/etableringer og c) nyetableringer utenfra. Den “generelle” målgruppe er en blandingskategori hva gjelder satsning lokalt vs. akkvisisjon. Bryter vi ned infrastrukturtiltak på disse målgrupper, får vi denne fordelingen:

Tabell 3.3 Kommunenes omstillingsmidler 1983-1996, infrastrukturtiltak fordelt på målgrupper (1995 kroner). Kilde: Egne data

Infrastruktur	Generell målgruppe		Lokal målgruppe		Bedrifter utenfor kommunen (akkvisisjon)	
	1000 kr	Prosent	1000 kr	Prosent	1000 kr	Prosent
Fysisk infrastruktur	12.577	21 %	3.287	19 %	1.983	27 %
Generell næringsutvikling	28.852	49 %	6.523	37 %	3.224	45 %
Bransjerettede tiltak	18.966	31 %	7.739	44 %	2.020	28 %
Samlet	60.804	100 %	17.550	100 %	7.229	100 %

Fordelingen mellom fysisk infrastruktur, bransjerettede tiltak og generell næringsutvikling ser ikke ut til å være vesentlig forskjellig mellom ulike målgrupper. Det er verdt å merke seg at av de 7,2 millionene som er rettet inn mot akkvisisjon, er det bare 28% som er rettet mot bestemte bransjer, mens det øvrige enten er tilrettelegging av fysisk infrastruktur 27% eller av en mer generell karakter, 45%. Fordelingen her er ikke vesentlig forskjellig fra den generelle infrastrukturelle innsatsen uten klar målgruppe. Inntrykket en sitter igjen med, er at akkvisisjon bare i begrenset grad har vært rettet inn mot utvikling eller styrking av bestemte bransjer. Innretningen ser heller ut til å ha vært generell, en “tar det en får tak i”. For de 17,5 millionene som er satt inn mot lokale bedrifter som eksplisitt målgruppe, er derimot 44%, eller 7,7 millioner, rettet mot en bestemt bransje.

3.2 STØTTE TIL ENKELTBEDRIFTER

Omstillingsbevilgningene er benyttet til ulike former for støtte, som tilskudd, lån og garantier. De ulike formene for støtte gir ulik grad av subsidiering, og er forbundet med ulik risiko. Under vil vi likevel behandle de forskjellige støtteformene under ett for å forenkle analysen. Vi mener vi med dette ikke mister vesentlige element for en rimelig vurdering av virkemidlenes effekt for ulike kategorier bedrifter.

Tabell 3.4 Kommunenes omstillingsmidler 1983-1995, støtte til enkeltbedrifter etter bedriftstype (1995 kroner). Kilde: Egne data

Bedriftstype	Antall bedrifter	Antall Prosent	Støtte 1000 NOK	Støtte Prosent
Utskilling fra hjørnesteinsbedrift	52	5 %	26.650	11 %
Hjørnesteinsbedrift	8	1 %	15.684	7 %
Eksisterende lokal bedrift	295	26 %	68.877	29 %
Ny lokal bedrift	638	57 %	90.451	38 %
Etablering utenfra	121	11 %	35.780	15 %
Totalt	1.114	100 %	237.462	100 %

Den direkte støtten til bedrifter gis til ulike typer bedrifter; til hjørnesteinsbedriften, fisjonsbedrifter som blir skilt ut fra hjørnesteinsbedriften, andre, eksisterende lokale bedrifter, nye lokale bedrifter og bedrifter som kommunen forsøker å få til å etablere seg, gjennom akkvisisjonsarbeidet. Fordelingen av midlene på disse typene bedrifter er referert i tabell 3.4 over.

Som tabellen illustrerer, har det vesentlige av midler gått til støtte til

bedrifter som enten finnes lokalt, som hjørnesteinsbedriften eller andre eksisterende lokale bedrifter, bedrifter som etableres gjennom utskilling fra hjørnesteins-bedriften eller nye bedrifter med annen lokal basis.

I Buvikutvalgets innstilling finner vi en diskusjon av to strategier for bedriftsrettet omstillingsarbeid: enten å satse på akkvisisjon, gjennom støtte til nyetableringer utenfra, eller støtte til lokal industri og lokale initiativ (egenbasert utvikling). Med utgangspunkt i en diskusjon der to eksempler blir satt opp mot hverandre, anbefaler Buvikutvalget å satse på egenbasert utvikling. Fordelingen ovenfor illustrerer at dette også har vært hovedstrategien på landsbasis. Dette kan også skyldes de begrensninger akkvisisjonsstrategien har i perioder med liten investeringslyst i industrien og en generell deindustrialisering. Det aller meste av midlene har gått til eksisterende lokale bedrifter - og forsøk på å få til noe nytt på en lokal basis.

Bare 35 av 237 millioner i direkte bedriftsrettet støtte ble brukt til å forsøke å få bedrifter utenfra til å etablere seg i omstillingskommunene, eller akkvisisjon. Her må en imidlertid være oppmerksom på at en del av infrastrukturtiltakene også har vært rettet mot akkvisisjon, nærmere bestemt 7,2 millioner samt at store deler av den som er rettet mot en generell målgruppe sannsynligvis har en akkvisisjonsmotivering. Den totale satsningen på akkvisisjon blir dermed *43 millioner*, når en ser den direkte bedriftsrettede støtten og infrastrukturtiltak i sammenheng. Disse tallene kan sees i sammenheng med den delen av den direkte, bedriftsrettede støtten som går til lokale bedrifter, enten det er hjørnesteinsbedriften, fiskebedrifter eller andre nye og gamle lokale bedrifter. Legger vi sammen den direkte bedriftsrettede støtten med infrastrukturtiltak der det lokale næringslivet er målgruppen, kommer vi opp i *219 millioner*. Både akkvisisjonsbedrifter og lokale bedrifter har trolig, i varierende grad, hatt fordel av den generelle innsatsen i infrastrukturtiltak og investerings - og utviklingsselskap. Denne generelle innsatsen representerer i alt *142 millioner*.

Selv om vi ser infrastrukturtiltak og direkte bedriftsrettet støtte under ett, kan det være liten tvil om at det meste av omstillingsarbeidet har hatt en

lokal innretning. Som vi vil komme tilbake til nedenfor, i omtalen av prosessene i enkelte kommuner, er det imidlertid variasjon i satsningen på akkvisisjon over tid og mellom kommuner.

3.3 NOEN VIRKNINGER AV BEDRIFTSRETTEDE TILTAK

Under følger en gjennomgang av tapsrisiko etter bedriftskategori. En sammenligning mellom bedriftskategoriene er metodisk uproblematisk. Men hvor stor er egentlig risikoen for tap ved å sette inn midler i en gjennomsnittlig norsk bedrift? Kan man forvente at en bedrift som har mottatt midler fra omstillingsbevilgningen skal skille seg vesentlig ut fra andre bedrifter i forhold til risikoen for konkurs? En konkurs eller annen form for avvikling er en på mange måter “naturlig” del av en bedrifts liv. Tabellen nedenfor viser risiko fordelt på bedriftstype.

På landsbasis har 39 % av midlene som er gitt i støtte til bedrifter i perioden 1983-95 gått til bedrifter som ikke eksisterer i 1996. Sett på bakgrunn av at dette gjelder støtte til bedrifter som ble gitt helt tilbake til 1984, må dette betraktes som et relativt høyt tall. Risikoen ser ut til å være lavest ved å støtte eksisterende lokale bedrifter, eller bedrifter som skilles ut basert på eksisterende virksomhet i hjørnesteinsbedriften. Her har h.h.v. 22 % og 24 % av midlene som ble bevilget i perioden, gått til bedrifter som ikke eksisterte i 1996. Sett i forhold til at alle bedriftspopulasjoner har en “naturlig dødelighet” over tid, må dette karakteriseres som et rimelig lavt tall. I avsnittet om bedriftskategori og fase kommer vi inn på spredningen i frafall innen den enkelte bedriftskategori.

Tabell 3.5 Kommunenes omstillingsmidler 1983-1995, støtte til enkeltbedrifter etter tap (beløp i 1000 nok, 1995)

BEDRIFTSTYPE	STØTTE (BELØP I 1000 95 kr)		DERAV TAPT	
	Beløp	Prosent	Beløp	Prosent

Utskilling fra hjørnesteinsbedrift	26.650	100 %	6.296	24 %
Hjørnesteinsbedrift	15.684	100 %	5.190	33 %
Eksisterende lokal bedrift	68.877	100 %	15.417	22 %
Ny lokal bedrift	90.451	100 %	35.460	39 %
Etablering utenfra	35.780	100 %	26.719	75 %
Totalt	237.462	100 %	89.083	39 %

Isaksen og Spilling (1996) har en grundig gjennomgang av bedrifters livssyklus, basert på statistikk fra SSBs Bedrifts- og foretaksregister. En av konklusjonene fra dette arbeidet er at begrepet varige arbeidsplasser og varige bedrifter har begrenset mening, da bedrifter kommer og går. *“Prinsipielt er en bedrift en midlertidig organisasjon - den har en avgrenset livstid....Det er vanlig å betrakte bedrifter ut fra en forståelse av livssyklus, det vil si at bedrifter gjennomgår visse faser i sin livsperiode. En hovedinndeling innebærer etablering/oppstart, vekst, stagnasjon, kontraksjon og nedleggelse”* (Isaksen og Spilling, 1996:147). De to forskerne har fulgt utviklingen i de 7.600 industribedriftene som ble etablert i Norge i perioden 1970-72. Etter første driftsår hadde 18 prosent av bedriftene falt fra, etter to år var frafallet oppe i 28 prosent. Videre økte frafallsandelen til 43 prosent etter fem år, 58 prosent etter 10 år og 67 prosent etter 15 år. I en elevoppgave ved Siviløkonomutdanningen i Bodø (Skibnes og Johansen, 1996) er bedrifters livslengde belyst ved andre kilder. Studentene tok for seg samtlige norske aksjeselskap som hadde levert regnskaper til regnskapsregisteret i Brønnøysund i perioden 1992 til 1994. Etter at uaktuelle bedrifter var filtrert bort, var det igjen et utvalg der 25 prosent av bedriftene var mellom 0 og 4 år (i realitetet mellom 2 og 4 år), 50 prosent var sju år eller yngre, 75 prosent var 12 år eller yngre og 90 prosent var 24 år eller yngre. Om vi ser på næringslivet under ett, også i kommuner uten problemer med ensidig næringsliv, er altså det normale at bedrifter har

en forholdsvis kort levetid. Når vi i tillegg vet at sannsynligheten for konkurs er absolutt størst de to første årene av en bedrifts liv, er overlevelsesevnen i vårt bedriftsutvalg temmelig høy.

Kategorien “nye lokale bedrifter” dekker bedrifter som blir etablert av lokale aktører, bygd på lokalt initiativ. Også her er risikoen relativt liten; bare 39% av disse midlene har gått til bedrifter som er borte i 1996.

Utgangspunktet for omstillingsprosessen er ofte hjørnesteinsbedriftens problemer. I flere tilfeller skal hjørnesteinsbedriften avvikles. Det gis derfor vanligvis ikke støtte til den. Samtidig representerer imidlertid hjørnesteinsbedriften en viktig ressursbasis i omstillingsarbeidet, noe satsningen på utskilling illustrerer. Av de 15,6 millionene som har gått til hjørnesteins-bedriftene, har 33% gått til bedrifter som ikke eksisterte i 1996.

Her vil vi mistenke at man lokalt likevel i noen tilfeller trolig vil kunne se virkninger av disse midlene, i form av utskilte bedrifter, kompetanse eller infrastruktur som

anvendes i andre bedrifter. Det er rimelig å se dette resultatet i sammenheng med de gode resultatene med arbeidet med utskilling.

I diskusjoner om omstilling blir ofte satsningen på etableringer utenfra et omstridt område. Det blir ofte påstått at bedrifter fristes til å etablere seg i en kommune bare fordi det løser deres finansieringsproblemer. Hele 76% av pengestøtten som har gått til etableringer utenfra, har gått til bedrifter som ikke lenger eksisterer lokalt (65,5% av bedriftene er borte). I de fleste tilfeller vil dette være uttrykk for at kommunen sitter igjen med lite eller ingenting av resultater. Av de 36 millionene som har gått til slik støtte, må 27 millioner anses som tapt, i den forstand at de ikke har gått til bedrifter som fins i kommunen i dag. Som nevnt, har den totale satsningen på akkvisisjon også omfattet 7,2 millioner av infrastrukturmidlene. Den høye andelen tap på de direkte bedriftsrettede virkemidlene skulle indikere at også mye av disse midlene kan ha gått tapt.

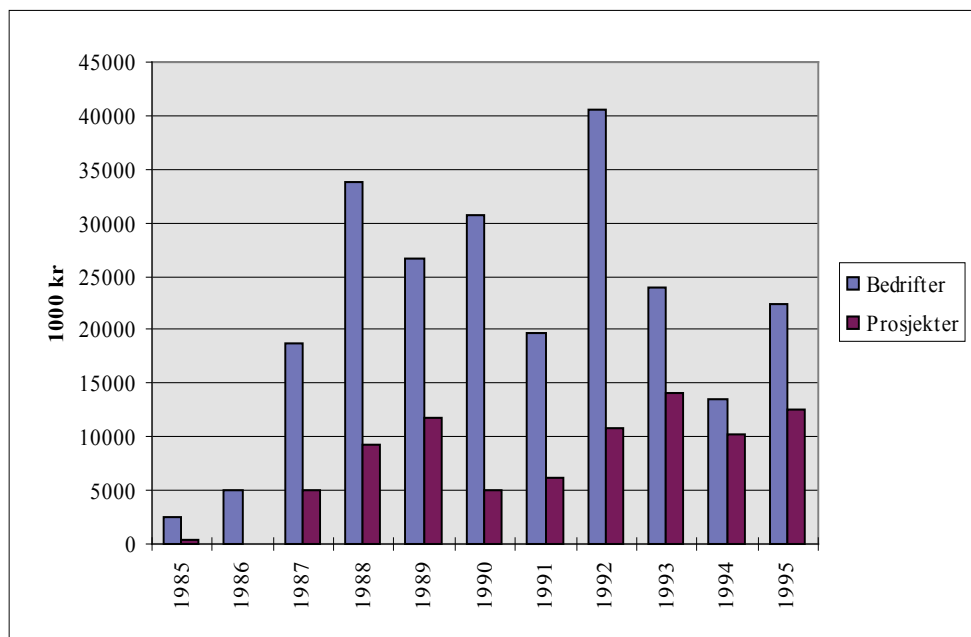
Rent umiddelbart er det rimelig å konkludere denne gjennomgangen av

risikoen ved å støtte ulike typer bedrifter, målt gjennom overlevelse frem til 1996, at det minst risikable er å støtte lokalt basert næringsutvikling. Det meste av pengene til lokale formål, enten det har gått til hjørnesteinsbedrift, utskilling, eksisterende lokale eller nye lokale bedrifter i perioden 1984-1996 har gått til bedrifter som fortsatt, i 1996, finnes i kommunen. Penger som blir satset på akkvisisjon, synes mye sjeldnere å gi lokale arbeidsplasser på sikt. Det meste synes å gå tapt.

Her må det straks tas to forbehold. For det første er det langt fra sikkert at lokale bedrifter som overlever, gir mye igjen for pengene i form av sysselsetting. Overlevelse måler overlevelse - ikke jobbskapning. For det andre er det grunn til å spørre etter unntak. Denne undersøkelsen bygger på informasjon om 122 akkvisisjonsbedrifter. Av disse eksisterer 91 ikke lenger i kommunen som ga dem støtte, men 48 er fortsatt på plass.

3.4 BEDRIFTSKATEGORIER OG FASE

Tidsdimensjonen har som nevnt stor betydning i forhold til måling av resultatene av bruken av omstillingsbevilgningen. Under følger en gjennomgang av pengebruk og former for satsinger, der virkemiddelbruken er fordelt langs en tidsakse.



Figur 3.1 viser årvisse fordeling av midler på direkte bedriftsrettet støtte og annen bruk, som prosjekter rettet mot næringslivet generelt, infrastruktursatsninger, etc. Tallgrunnlaget til figuren finnes i tabell 3.6.

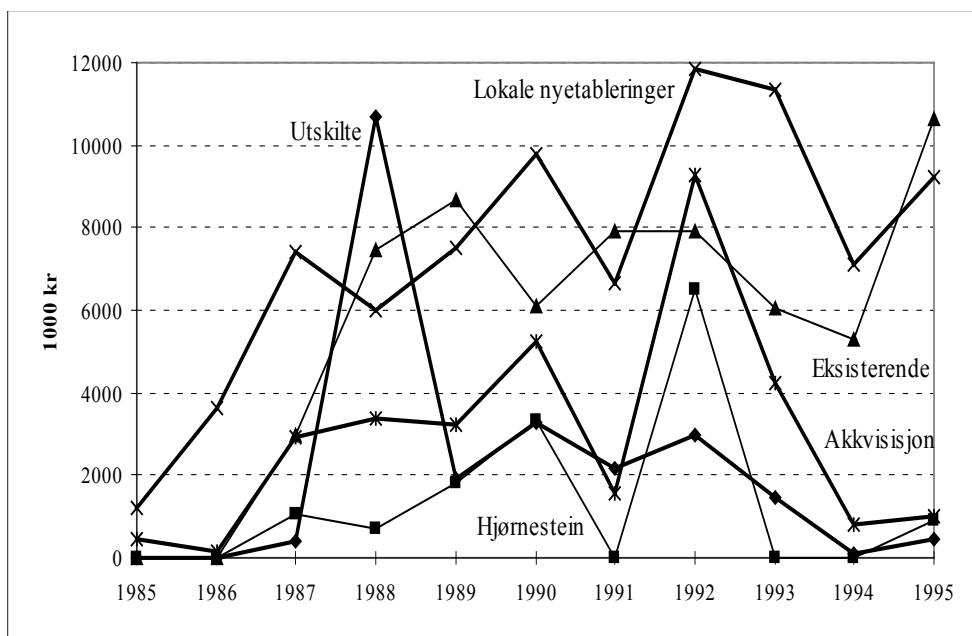
Bruken av omstillingsbevilgningene kom for alvor i gang i 1987 rundt om i kommunene. Etter den tid har innsatsen variert endel (selvfølgelig avhengig av utbetalingene fra sentralt hold), med forholdsvis lite aktivitet i 1991 og 1994, mens det var store utbetalinger i 1992.

Tabell 3.6 Årlig fordeling av omstillingsbevilgningen på bedriftsrettede- og andre tiltak. Kilde: Egne data

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Sum

Bedrifter	2.419	5.114	18.649	33.732	26.607	30.687	19.734	40.474	24.006	13.503	22.307	237.232
Prosjekter	395	0	4.970	9.366	11.747	5.073	6.214	10.745	14.106	10.209	12.536	85.361
Samlet	2.184	5.114	23.619	43.098	38.354	35.760	25.948	51.219	38.112	23.712	34.843	322.593

Når det gjelder de direkte bedriftsrettede utbetalingene har vi delt disse inn i satsinger som går på støtte til henholdsvis; bedrifter utskilt fra hjørnesteinsbedrifter, hjørnesteinsbedrifter, andre eksisterende bedrifter, lokale nyetableringer og akkvisisjonsbedrifter.



Figuren viser utviklingen i de ulike anvendelser av de bedriftsrettede midlene over tid. De fleste år har lokale nyetableringer fått mest. Unntakene er 1989, 1991 og 1995, da eksisterende lokale bedrifter fikk mest. I 1988 var

det utskilte bedrifter som ble gitt mest støtte.

Det mest iøynefallende med figuren, er at det etter mange år med forskjellige former for satsinger, har lokale nyetableringer og støtte til eksisterende lokale bedrifter overtatt som enerådende strategi etter 1993 (i 1994 og 1995). Akkvisisjonssatsinger, støtte til hjørnesteinsbedrifter og bedrifter utskilt fra hjørnesteinsbedrifter har kommet ned på nesten null.

Utskilte bedrifter



Tabell 3.7 Støtte i 1000 NOK utbetalt til utskilte bedrifter fordelt på år.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Sum
Avviklede	0	0	150	820	1.329	550	260	1.871	500	62	160	5.702
Levende	0	0	250	9.846	589	2.709	1.905	1.096	973	50	310	17.728
Samlet	0	0	400	10.666	1.918	3.259	2.165	2.967	1.473	112	470	23.430

Første utbetaling til en utskilt bedrift kom i 1987. I 1994 og 1995 har det vært bare ubetydelige utbetalinger til slike bedrifter, noe som kan tyde på at denne formen for virkemiddelbruk ikke lenger er særlig aktuell. Alt i alt er det gitt støtte til 60 utskilte bedrifter. Av disse var 44 (73 prosent) i drift i 1995. Nesten halvparten av midlene som har gått til utskilte bedrifter, ble utbetalt i 1988. I dette ligger det utbetalinger på til sammen 6 mill. til to bedrifter i Alstahaug og 2 mill. kroner til Hydro Notodden Næringspark. Alle tre bedrifter er i dag i drift.

Utskilling har vært forbundet med forholdsvis lav risiko, selv om denne har variert betraktelig over tid (se figuren). Disse variasjonene henger sammen med at det har vært forholdsvis få bedrifter som har fått støtte hvert år. Dermed vil enkelttilfeller kunne gjøre store utslag.

Hjørnesteinsbedrifter

Tabell 3.8 viser at første utbetaling til en hjørnesteinsbedrift kom i 1987. Til sammen er det kun 11 hjørnesteinsbedrifter som har fått midler fra omstillingsbevilgningen, av disse var sju i drift i 1995. Nesten 60 prosent av midlene ble utbetalt i 1992, da Moelven Industrier AS og Brandtzæg Canning (Nærøy i Nord-Trøndelag) fikk utbetalt i alt 6 millioner kroner. Siste utbetaling kom i 1995. Støtte til hjørnesteinsbedrifter har ikke vært høyt prioritert, men risikoen med denne typen støtte har vært temmelig lav.

Tabell 3.8 **Støtte i 1000 NOK utbetalt til hjørnesteinsbedrifter fordelt på år.**
Kilde: Egne data

på år. Kilde: Egne data

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Sum
Avviklede	0	0	1.072	2.850	2.406	1.169	1.058	659	1.992	865	1.819	13.890
Levende	0	0	1.905	4.529	6.274	4.948	6.881	7.246	4.083	4.450	8.827	49.206
Samlet	0	0	2.977	7.442	8.680	6.117	7.939	7.905	6.075	5.315	10.646	63.096

Også for denne bedriftskategorien kom første utbetaling i 1987. Etter en nedgang i 1993 og 1994, ble det igjen satset tungt mot denne bedriftskategorien i 1995, da eksisterende bedrifter var den kategorien som fikk de største utbetalingene. Til sammen har 310 bedrifter innen denne kategorien fått støtte. Av disse var 229 (74 prosent) i drift i 1995. Figur 3.4 viser et litt uventet mønster i forhold til risiko. Som ventet har det vært størst frafall blant de bedriftene som fikk utbetalinger i den tidligste perioden. Deretter sank frafallet så og si lineært til og med 1992. Bedrifter som fikk støtte i 1993 har imidlertid et frafall nesten på høyde med bedriftene som ble støttet så langt tilbake som i 1988, mens frafallet i bedriftene som mottok midler i 1994 og 1995 ligger omlag på "1990-nivå".

Lokale nyetableringer



Til og med 1986 hadde støtten til lokale nyetableringer vært forholdsvis liten, slik at enkeltbedrifter gir stort utslag. I løpet av hele perioden har 648 bedrifter innenfor denne kategorien fått støtte gjennom omstillingsbevilgningene. Ved utgangen av 1995 var 391 av disse bedriftene (60 prosent) i drift. Fra 1987 og utover har tendensen når det gjelder overlevelse, med unntak av 1989, vært forholdsvis klar. Jo lengre tid som er gått siden bedriftene har mottatt sin støtte, desto større andel av bedriftene har opphørt å eksistere. Her er det altså snakk om bedrifter som starter opp fra bunnen av, der risikoen for konkurs er stor.

Tabell 3.10 **Støtte i 1000 NOK utbetalt til lokale nyetableringer fordelt på år.**
Kilde: Egne data

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Sum
Avviklede		424	4.475	3.090	5.951	4.804	3.344	4.673	2.602	1.584	577	31.524
Levende	1.200	3.196	2.960	2.897	1.556	4.994	3.296	7.164	8.718	5.537	8.666	50.184

Samlet	1.200	3.620	7.435	5.987	7.507	9.798	6.640	11.873	11.320	7.121	9.243	81.708
--------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------	--------	-------	-------	--------

Akkvisisjon



Tabell 3.11 Støtte i 1000 NOK utbetalt til akkvisisjonsbedrifter fordelt på år.
Kilde: Egne data

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Sum
Avviklede	50	175	2.682	3.117	2.267	4.011	1.450	6.298	3.725	117	89	23.981
Levende	390	0	250	254	958	1.252	101	2.975	526	677	933	8.316
Samlet	440	175	2.932	3.371	3.225	5.263	1.551	9.273	4.251	794	1.022	32.297

Det er gitt drøyt 32 millioner kroner til akkvisisjonsbedrifter, hvorav nesten 24 millioner har gått til bedrifter som ikke lenger eksisterer i 1996.

Satsningen på akkvisisjon kom opp på et visst nivå i 1987. Statistikken vår viser en markert topp i 1992, da det ble bevilget 5,3 millioner kroner til bedriften Husby Møbler for en etablering i Nome kommune. Denne bedriften alene står for nesten hele tapet for 1992 og så mye som 22 prosent av det samlede tapet på akkvisisjonsbedrifter. Samtidig er også 1992 det året da det ble bevilget mest penger til akkvisisjonsbedrifter som fremdeles er i live. I følge vårt datamateriale har det vært gitt støtte til i alt 122 akkvisisjonsbedrifter. Av disse var 47 i drift i 1995. Hele 61 prosent av akkvisisjonsbedriftene er altså tapt i løpet av perioden.

Fra og med 1994 har akkvisisjon vært en lite benyttet form for satsing. Figuren viser at dødsraten i akkvisisjonsbedriftene er svært høy for alle år, med unntak av 1994 og 1995.

3.5 ANSLAG OVER ARBEIDSPLASSE

Vi skal nå gå over til å se på anslag over arbeidsplasser. Det er gitt anslag for sysselsettingseffekter av konkrete prosjekter rettet mot navngitte bedrifter (se vedlagt spørreskjema og utfyllingsveiledning). Vi har kontrollert for og eliminert mulige dobbelregistreringer. Tabellen nedenfor viser summerte anslag fra våre respondenter i kommunene på hvor mange arbeidsplasser støtten til de bedriftsrettede prosjektene har gitt, fordelt på ulike kategorier bedrifter.

Til sammen er det dokumentert 1.235 prosjekter rettet mot 1.151 navngitte bedrifter. Her er det viktig å ha i mente støtte til infrastruktur og investerings/ utviklingsselskap også vil gi effekter som ikke uten videre kommer med. Disse virkemidlene kan fungere sammen med og i tillegg til de bedriftsrettede virkemidlene, hva gjelder sysselsettingseffekter. Vi har imidlertid sett det som metodisk umulig å framskaffe noen tilfredstillende målinger av dette.

Basert på de kommunene der vi har fått svar på spørsmålet, er det skapt 2.352 jobber gjennom den direkte bedriftsrettede innsatsen i de bedriftene

som har fått denne støtten. Det er her viktig å være klar over at dette tallet ikke må forveksles med det totale antallet jobber som omstillingsmidlene har gitt. Som nevnt ovenfor, kan det være høyere eller lavere enn dette tallet, ut fra en rekke forhold. Det kan også være variasjoner mellom kommunene i måten disse anslagene er gitt på. Vi vil derfor i denne rapporten ikke bruke disse anslagene til å sammenligne kommuner. Det er også viktig å være klar over at det blir gitt annen støtte, noe som helt klart kan ha hatt innvirkning både i forhold til hvorvidt bedriftene har overlevd eller ikke og på sysselsettingen. Våre anslag gir likevel et utgangspunkt for å føre diskusjonen av prioriteringen mellom støtte til ulike kategorier bedrifter videre.

Tabell 3.12 Kommunenes omstillingsmidler 1983-1995, støtte til enkeltbedrifter etter sysselsetting (beløp i 1000 1995 -nok). Kilde: Egne data

BEDRIFTSTYPE	STØTTE (BELØP I 1000 NOK)		SKAPTE JOBBER (Årsverk)	1000 NOK/ ÅRSVERK
	1000 NOK	Prosent		
Utskilling fra hjørnesteinsbedrift	22.743	9,6 %	506	51
Hjørnesteinsbedrift	15.684	6,6 %	173	68
Eksisterende lokal bedrift	68.877	29,0 %	881	67
Ny lokal bedrift	90.451	38,1 %	603	117
Etablering utenfra	35.780	15,1 %	163	201
Mangler opplysning	3.927	1,6 %		
Totalt	237.462	100 %	2.352	102

Tabellen indikerer at den mest effektive anvendelsen av direkte bedriftsrettet støtte til omstilling, er støtte til utskilling fra hjørnesteinsbedrifter. Støtten pr. arbeidsplass er her nede i kr 51.000,-. Langt på vei er dette et rimelig

resultat; arbeidsplassene eksisterer ofte allerede internt i hjørnesteinsbedriften. Mennesker, erfaring, kompetanse og produksjonsutstyr er der. Omstilling dreier seg om å finne nye markeder - og tilpasse seg et liv utenfor hjørnesteins-bedriften. Sett i sammenheng med tabell 3.5, som viste at hele 76 prosent av disse fisjonsbedriftene fortsatt eksisterer i 1996, bekrefter dette funnet antagelsen om at støtte til fisjon er en effektiv måte å bidra til at nye, langsiktige jobber blir skapt. Langt på vei kan det samme sies om støtte til andre, eksisterende bedrifter, der investeringen pr arbeidsplass ligger på 67.000 kroner, og der risikoen for at bedriften skal forsvinne etter noen år, er liten. Naturlig nok er støtte til nye lokale bedrifter ikke like effektivt. Til dels er risikoen her større, delvis er også nyskapingselementet større. Støtten pr. nye arbeidsplass er dermed oppe i 117.000 kroner.

Vurdert i forhold til risiko for at bedriften skal forsvinne, har vi i det foregående anbefalt å vise forsiktighet i forhold til akkvisisjon. Tabell 3.12 viser at akkvisisjon har vært den minst effektive framgangsmåten for å få i gang nye lokale jobber. Sett i forhold til den totale ressursinnsatsen er jobbskapningen på dette området lav. Innsatsen pr arbeidsplass er i gjennomsnitt anslått til 201.000,-, omlag tre ganger kostnadene ved å satse på eksisterende industri og fire ganger kostnadene ved støtte til fisjon. En hovedforklaring er den høye risikoen - det meste av midlene går til bedrifter som forsvinner igjen. Dette forholdet blir nærmere behandlet i kapittel 7.

I fortolkningen av dette funnet er det igjen grunn til å minne om at kategorien "akkvisisjon" dekker over en betydelig variasjon. Et interessant spørsmål er hva som kjennetegner unntakene - akkvisisjonsbedriftene som forblir i kommunen som ga dem støtte⁷.

Den direkte støtten til bedrifter omfatter lån, garantier, tilskudd til

⁷ Dersom vi ser bort fra risikoen for at bedriften skal forsvinne - og utelukkende ser på effektiviteten i de som er blitt igjen, sett i forhold til støtte pr. arbeidsplass, blir effektiviteten i investering i akkvisisjon på linje med effektiviteten i utskilling.

aksjekapital samt tilskudd til fysisk utstyr (maskiner, bygninger og annet utstyr). Fordelingen på disse formålene fremgår i tabell 3.5. I tabell 3.13 har vi utelatt opplysninger som bygger på 3 bedrifter eller mindre. Derfor stemmer ikke summene med de i tabell 3.5. Tabellen illustrerer forskjellene mellom ulike typer bedrifter.

Tabell 3.13 Kommunenes bedriftsrettede omstillingsmidler 1983-1995, fordeling på typer støtte (beløp i 95- nok). Kilde: Egne data

		Totalt	Tilskudd		Lån	Garanti	Aksje-kapital
			Harde invest.	Myke invest.			
Utskilling fra hjørne-stei ns-bedrift	Beløp	26.535.499	4.543.533	4.923.696	7.110.572		9.957.698
	Tap		0	47 %	52%		1%
	Kr/jobbb		39.786	32.934	63.487		45.888
Hjørne-ste ins-bedrift	Beløp	9.937.543	7.287.485	2.480.731			169.327
	Tap		51 %	39 %			0
	Kr/jobbb	68.000	42.124	82.691			52.644
Eksisterende lokal bedrift	Beløp	68.877.263	11.571.926	16.612.000	24.885.903	2.534.099	13.273.335
	Tap		11 %	30 %	21 %	33 %	23 %
	Kr/jobbb		45.291	49.221	125.845	844.700	45.457
Ny lokal bedrift	Beløp	86.540.962	13.459.274	33.281.496	28.617.299	4.347.319	10.745.574
	Tap		49 %	38 %	36 %	45 %	35 %
	Kr/jobbb		94.121	97.229	197.089	334.409	89.546
Etable-ringer utenfra	Beløp	32.230.056	13.078.095	10.274.930	8.692.157		3.184.874
	Tap		75 %	73 %	75 %		75 %
	Kr/jobbb		143.715	135.196	395.098		90.996

Totalt	Beløp	237.462.253	49.940.313	67.572.854	73.582.813	7.565.465	38.800.808
	Tap		43 %	42 %	36 %	46 %	24 %
	Kr/jobb		64.298	72.247	154.278	445.027	55.949

Støtte til eksisterende lokale bedrifter er, uavhengig av støtteform, den mest effektive måten å bruke penger på, målt i forhold til våre informanternes anslag over direkte sysselsettingseffekter i disse bedriftene. Støtte til kompetanse-oppygging (myke investeringer) til fisjonsbedrifter gir en pris pr. ny arbeids-plass på rundt 33.000 kroner, men også annen støtte med egenbasert utvikling som mål er effektiv. Tilsvarende er de fleste former for støtte til akkvisisjons-bedrifter risikable foretagender, da disse bedriftene som nevnt har en tendens til å forsvinne, uavhengig av støtteform. Garantier for lån er imidlertid relativt risikabelt - også til lokale bedrifter.

Ellers er det vanskelig å trekke for mange konklusjoner ut fra forskjellene i tap og pris pr jobb mellom de ulike støtteformene. Tabellen viser hvordan disse variablene har variert, men materialet vårt gir få holdepunkter til å si noe om hvorfor det er slike forskjeller.

Det meste av innsatsen både i den direkte bedriftsrettede støtten og i infrastrukturstøtten, har vært rettet inn mot egenbasert utvikling. Dette har både vært i tråd med anbefalingene fra Buvikutvalget - og fornuftig, sett i lys av denne undersøkelsens resultater. Ikke desto mindre har forholdet lokal - overlokal vært et av de store stridstemaene i arbeidet med omstilling. Et springende punkt har vært hvilket potensiale det lokale næringslivet har. Her har oppfatningene blant de som har arbeidet med omstilling variert. Kortsiktigheten i å satse på bedrifter som kommer utenfra, har ikke vært tilstrekkelig kjent. Et argument for å satse på nye lokale bedrifter eller bedrifter utenfra, har ofte vært at eksisterende lokale bedrifter og fisjonsbedrifter representerer et begrenset potensiale for jobbskaping. Som vi skal komme tilbake til senere, har også relasjonene mellom miljøene som har hatt tilknytning til hjørnesteinsbedriften og de som har hatt ansvaret for arbeidet med omstilling i kommunene, ikke bestandig vært gode.

Vi avrunder med en oversikt og vurdering av virkemiddelbruk i forhold til ulike næringer / bransjer (tabell 1 vedlegg 1). Industri har totalt mottatt 60 prosent av de midlene som er gitt til enkeltbedrifter i omstillingskommunene. Hjørnesteinsbedriftene (“problem-bedriftene”) har imidlertid ikke vært noen viktig målgruppe for de lokale omstillingsaktørenes innsats. Det er bedrifter utskilt fra hjørnesteinsbedrifter, andre allerede eksisterende industribedrifter og nye industribedrifter som utgjør tyngden blant de industribedriftene som har mottatt støtte. Åtte av kommunene er (tidligere) gruvekommuner, mens kun 1,6 prosent av midlene er gått til å støtte gruvedrift.

Den massive satsningen på industri indikerer at det er lagt størst vekt på å skaffe nye og sikre etablerte basisarbeidsplasser i en situasjon der hovedproblemet er et massivt bortfall av denne typen arbeidsplasser. Likevel har over en tredjedel av midlene gått til aktiviteter utenfor primærnæringer og industri/bergverk. Det resterende næringsliv er altså ikke neglisjert. Innsatsen rettet mot privat tjenesteyting må nevnes spesielt.

Av de midlene som skulle vise seg å gå til bedrifter som ikke lenger eksisterer er de aller fleste rimelig nok industribedrifter. Gruppen industri ligger såvidt over gjennomsnittet for bransjene samlet med hensyn til andelen av slike tap. Ser vi bort fra de ubetydelige bransjene 0 og 4, ligger andelen av midlene som har gått til innstilte bedrifter på mellom 22 og 52 prosent.

Støtten til forretningsmessig tjenesteyting mm. og privat tjenesteyting ser ut til å være forbundet med minst risiko. Rundt halvparten av midlene til primærnæringer, bergverk, bygg & anlegg og transport/lagring er “tapt”. Industri og varehandel, hotell/restaurant ligger på rundt gjennomsnittet.

I vedlegg 1 ligger det en oversikt over pris pr årsverk fordelt på næring, som viser at det er betydelige variasjoner mellom næringene. Med alle de metodiske og kontekstuelle forbehold som må tas, kan det se ut som om det har vært spesielt lite vellykket å gå inn med støtte til primærnæringer (mye

fiskeoppdrett) og bygg & anlegg, når sysselsettingsvekst er målet. Med en årsverkpris på rundt 120.000 kroner, ligger disse to næringsgruppene høyt over alle andre næringer, samtidig som frafallet av bedrifter i disse bransjene som nevnt har vært høyt. I den sammenheng må det imidlertid nevnes at de oppdrettsanleggene det gjelder, gjerne blir drevet videre av nye eiere, kanskje etter en konkurs eller et oppkjøp. Bygg og anlegg har også vært inne i en spesielt vanskelig periode, med høye renter og lav byggeaktivitet.

I vår oversikt ligger bergverk⁸ og transport/lagring lavest i pris pr årsverk. Transport er altså en bransje med stor risiko for konkurser, samtidig som årsverkprisen (konkurser innbefattet) ligger langt under gjennomsnittet.

Til tross for lav bortfallsprosent, ligger forretningsmessig tjenesteyting og privat tjenesteyting noe over gjennomsnittlig årsverkpris. Prisen pr årsverk ligger likevel ikke høyere enn at støtte til disse bransjene har vært vel anvendte penger. Varehandel, hotell og restaurant ligger på gjennomsnittlig årsverkpris, samtidig som risikoen i denne bransjen har vist seg å være rimelig lav.

Gjennomgangen over gir oss en generell pekepinn om effekter av satsning på ulike næringer. Til slutt vil vi likevel bemerke at denne analysen ikke uten videre bør betraktes som anbefalinger for næringsutviklingsarbeidet i de enkelte kommuner. Den næringsmessige konteksten de ulike kommuner står i, bør være vel så viktig når strategier utformes. Blant annet synes det være fruktbart å satse på bransjer som på en eller annen måte ligger nært opp til kunnskaps- og kompetansefelt som aktørene i kommunen behersker.

⁸ Om vi går nærmere inn på bergverk, ser vi at 40 av de 58 årsverkene der, er rapportert som en direkte virkning av investeringstilskudd på kr 660.000 til Fosdalen Bergverk AS i Verran kommune, noe som gir en årsverkpris på kr 16.500 for sikring av disse arbeidsplassene. De resterende 18 årsverkene innen bergverk har en gjennomsnittpris på 113.000.

4 OMSTILLING OG SYSSELSETTING

av Even Høydahl og Jan R. Størkersen

Som nevnt i kapittel 3, er målingen av sysselsettingseffekten av bruken av omstillingsmidlene metodisk sett en vanskelig sak. Så lenge målet med omstillingsmidlene har vært og er å skape nye arbeidsplasser, fant vi det likevel betimelig å gjøre en slik måling, selv om denne typen vurderinger alltid vil måtte være subjektive.

Utviklingen i total sysselsetting i en kommune må sies å være det overordnede målet for om omstillingene har vært vellykkede. Dette finnes det mer objektive mål for i offentlig statistikk. Om den totale sysselsettingen har vært stabil eller økende, må omstillingen ansees som vellykket, uansett om det er bruken av omstillingsmidlene eller andre forhold som ligger til grunn for denne utviklingen. På den annen side kan man ikke fastslå at bruken av omstillingsmidlene har vært mislykket om sysselsettingsnivået har sunket. Omstillingsmidlene er ment å avhjelpe en vanskelig situasjon for den enkelte kommune, men det kan neppe forventes at en med denne typen inngripen kan eliminere alle lokale utslag av strukturendringene i næringslivet.

4.1 SYSSELSETTING PÅ AGGREGERT NIVÅ

I dette avsnittet gjør vi rede for sysselsettingen i utvalgte næringer på aggregert nivå. Tallene for disse næringene sees i sammenheng med total sysselsetting og holdes videre opp mot sentralitet og type “problemnæring”⁹.

⁹ I tabell 4.1 og tabellene 4.9 til 4.40 er *sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting* kode 9 i ISIC-klassifisering av næringer. Næringene varehandel, hotell og restaurant, post og telekommunikasjon, og bank, forsikring, forretningsmessig tjenesteyting er altså ikke med. “Rest”-kategorien; differansen mellom total sysselsetting og *offentlig og privat tjenesteyting* pluss *industri*, består altså av de nevnte tertiærnæringer, primærnæringene samt vann- og

kraftforsyning, foruten bygg og anlegg og gruvedrift.

Tabell 4.1 En oppsummering av noen sentrale variabler for omstillingskommunene under ett. Kilder: Sysselsettingstall unntatt “årsverkeffekt”: Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre fra SSB. Denne statistikken er beskrevet nærmere i vedlegg 2. Øvrige opplysninger er fra egne datainnsamlinger.

	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	242.692	237.138	- 5.554	- 2,3 %
Sysselsetting “problem”-næringer (1-siffer)	71.418	56.129	- 15.289	- 21,4 %
“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte			+ 2.325	
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	68.109	84.295	+ 16.186	+ 23,8%
Sysselsetting industri	66.585	53.017	- 13.568	- 20,4 %
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (kr)			236.904.669	

Tabellen over omfatter samtlige 32 omstillingskommuner/regioner vi har data for (kommuner som ikke hadde begynt å bruke av omstillingsbevilgningen i 1995 er ikke med). Vi har valgt å benytte årstallene 1986 og 1995 som måletidspunkt¹⁰. “Problem”-næringene (1-siffer nivå) er de næringer der den enkelte kommune har hatt problemer som har gjort kommunen berettiget til å motta midler over omstillingsbevilgningen. “Sysselsetting industri” omfatter kun industri, og ikke bergverk. Ulempen med å bruke data på 1-siffer-nivå, er at viktig informasjon forsvinner. Om

¹⁰ Mellom folke- og boligtellings i 1980 og 1986 finnes det ingen næringsstatistikk som omfatter alle næringer. For perioden 1986-89 kan SSB levere “uoffisiell statistikk” på 1-siffer-nivå. Fra og med 1990 er det årlig blitt utarbeidet statistikk (uoffisiell) der næringene kan identifiseres på 2-siffer nivå for den enkelte kommune. Statistikken har ikke status som offisiell, da nøyaktigheten ikke er god nok. Mye har imidlertid skjedd før 1990. Derfor har vi sett det mest hensiktsmessig å benytte data på 1-siffer nivå, for dermed å kunne gå lengre bakover i tid.

det for eksempel har vært stor nedgang innenfor en industrigren, samtidig som en annen industrigren har vokst, vil ikke data på et slikt nivå fange opp denne utviklingen, da begge industrigrenene ligger innenfor næringskoden “industri”. Slike viktige nyanser vil imidlertid komme fram når kommunene behandles hver for seg.¹¹ Vi har benyttet data over sysselsetting etter arbeidssted - ikke bosted, da det er næringsutviklingen i den enkelte kommune som primært har interesse. Hvis vi hadde benyttet data for sysselsetting etter bosted, kunne resultatet i noen tilfeller blitt at vi hadde fanget opp utviklingen i næringslivet i omstillingskommunenenes nabokommuner.

I forhold til en samlet framstilling av alle de ulike kommunene som har mottatt midler fra omstillingsbevilgningen, er det et problem at kommunene har mottatt midler til ulike tidspunkt. Når data fra samtlige kommuner sammenstilles i en og samme tabell, måler vi på mange måter likt og ulikt under ett. Tidsaspektet er viktig i en evaluering av virkninger av virkemidler, da det både kan ta tid før virkemiddelbruk gir “full” sysselsettingseffekt, samtidig som sannsynligheten for at en hvilken som helst bedrift skal være avviklet øker uvegerlig etter som tiden går. Når vi behandler omstillingskommunene samlet, blandes næringsdata fra ulike stadier i et forløp; alt fra flere år før krisen trådte inn til flere år ute i en krise i 1986-tallene, mens 95 tallene rommer både dagsaktuelle kriser og kommuner som forlengst er restituert etter omstilling.

Omstillingskommunene har samlet hatt en sysselsettingsnedgang på 2,3 prosent i perioden 1986-95, mens sysselsettingen i de respektive kommuners “problem”-næringer sank med hele 21,4 prosent. I samme periode hadde landet som helhet en sysselsettingsøkning på 1,9 prosent. Omstillingskommunene kom altså samlet sett dårligere ut enn landet som helhet i denne perioden. Det er også det som er mye av bakgrunnen til at

¹¹ Det finnes næringsdata på 2-siffer nivå fra SSBs Folketelling i 1980. Forskjell i målemetode mellom folketellingene og A/A-registeret, gjør imidlertid en direkte sammenligning mellom de to datasettene til en noe tvilsom operasjon.

kommunene har fått midler fra KADs omstillings-bevilgning. Samtidig er dette en indikasjon på at omstillingsbevilgningene ikke helt ut har klart å kompensere for nedgangen i hjørnesteinsbedriftene i kommunene. Vi ser at sysselsettingsnedgangen i "problem"-næringene har vært 15.300, samtidig som den dokumenterte sysselsettingseffekten av den bedrifts-rettede støtten har vært 2.300.

I bruken av estimatet for sysselsettingseffekt må vi imidlertid ta i betraktning den usikkerheten som er heftet ved dette tallet. Det kan være både over- og underrapporteringer, samtidig som det er tre kommuner som ikke har anslått noen sysselsettingseffekter av bruken av omstillingsbevilgningen. Og samtidig har hele landet vært inne i en strukturell omfordeling av sysselsetting mellom bransjer i måleperioden: På landsbasis har det vært en markert sysselsettings-nedgang innen industri i denne perioden, samtidig som det har vært en enda større økning innen de tjenesteytende næringer. Disse strukturelle endringene har også gitt utslag i de 32 omstillingskommunene/regionene. Det har altså vært en sysselsettingsøkning innenfor offentlig og privat tjenesteyting i disse kommunene/regionene på 24 prosent, som langt på veg ville kommet uansett omstillingsbevilgninger eller ikke. Likedan er mye av sysselsettingsnedgangen på 20 prosent innenfor industri strukturelt betinget, da landet som helhet hadde en nedgang på 12 prosent innen industri i løpet av måleperioden.

Da strukturendringer rammer ulike lokalsamfunn på ulik måte, kan problemene i omstillingskommunene betraktes som lokale utslag av strukturendringene i de kommuner der endringene har rammet spesielt hardt. Nedgangen i sysselsettingen innen industri/bergverk har vært markert større i omstillings-kommunene enn i landet som helhet. I 1986 utgjorde sysselsettingen i industri og bergverk 27,6 prosent av samlet sysselsetting i omstillingskommunene, mens den var 17,5 prosent på landsbasis. I 1995 var den kommet ned i 21,5 prosent i omstillingskommunene, mot 15,1 prosent på landsbasis. Samtidig har sysselsettingen i offentlig og privat tjenesteyting steget fra 28,1 prosent til 35,5 prosent i omstillingskommunene, mot en stigning fra 30,3 til 36,4 prosent på landsbasis. Gruppen med

omstillingskommuner skiller seg fremdeles fra landsgjennomsnittet, med en høyere industriandel, men krisene i basisnæringene har medført at disse kommunene etter hvert har blitt stadig mer like landsgjennomsnittet når det gjelder næringsstruktur.

Selv om omstillingsbevilgningene utvilsomt har hatt tildels stor betydning for enkeltkommuner, har sannsynligvis de største positive endringene vært strukturelle, først og fremst i form av vekst innen de tjenesteytende næringer.

Sentraliteten, eller grad av periferialitet, kan ha stor betydning i forhold til næringsutvikling. Den sier noe om både markedstilgang og tilgang på innsats-faktorer til det lokale næringsliv. Tabell 4.2 viser sysselsettingsutviklingen i omstillingskommunene etter sentralitet sammenlignet med utviklingen i landet. Med sentralitet menes en kommunes beliggenhet i forhold til et senter med funksjoner av høy orden. Kommuner med sentralitet 3 er de mest sentrale, mens sentralitet 0 gir lavest sentralitet, eller størst grad av periferialitet (Vedlegg 3).

Tabell 4.2 Sysselsettingsutvikling etter sentralitet mellom 1986 og 1995. Kilde: SSB "Ikke-korrigerte tall basert på administrative registre"

Total sysselsetting	1986	1995	1986-95	% endring
Landet som helhet	1.884.449	1.919.321	34.872	+ 1,9 %
Samtlige omstillingskommuner	242.692	237.138	- 5.554	- 2,3 %
Sentralitet 0	30.207	29.289	- 918	- 3,0 %
Sentralitet 1	28.171	25.292	-2.879	- 10,2 %
Sentralitet 2	173.720	170.812	- 2.908	- 1,7 %
Sentralitet 3	10.594	11.745	+ 1.151	+ 10,9 %

De minst sentrale kommunene har samlet sett hatt en sysselsettingsnedgang, selv om halvparten av disse kommunene har hatt en (beskjeden) sysselsettingsvekst i perioden. Derimot har samtlige kommuner med sentralitet 1 hatt en nedgang i total sysselsetting.¹² Dette er altså kommuner med et tettsted med mellom 5.000 og 15.000 innbyggere, eller som ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et slikt tettsted.

¹² Her finner vi kommunene Meldal, Steinkjer, Verran, Alstahaug, Vefsn, Fauske og Sørfold.

Samlet har det altså vært en sysselsettingsnedgang på 1,7 prosent i kommunene med sentralitet 2¹³, mens Ringsaker og Narvik likevel har hatt vekst.

I de mest sentrale kommunene har det vært en betydelig sysselsettingsvekst. Holmestrand har hatt en markert nedgang, mens dette oppveies av betydelig vekst i de kommunene som omfattes av Regionrådet for Gulen og Nordhordland, kommuner som delvis ligger innenfor Bergens dagpendlings-omland.

Årsaken til at kommunene med sentralitet 1 har sakket etter sysselsettings-messig, avdekkes i tabell 4.3: Mens de andre omstillingskommunene hadde en vekst innen offentlig og privat tjenesteyting på mellom 24 og 26 prosent i perioden, var veksten langt mer beskjeden innen denne næringsgruppen i de nevnte kommuner, noe som delvis kan forklares ut fra nedtrappingen av forswarets aktiviteter på Steinkjer.

Tabell 4.3 Sysselsettingsutvikling i offentlig og privat tjenesteyting (kode 9 ISIC) etter sentralitet. Kilde: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre"

Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	1986	1995	1986-95	% endring
Landet som helhet	570.459	698.819	128.360	+ 22,5 %
Samtlige omstillingskommuner	68.109	84.295	+ 16.186	+ 23,8 %
Sentralitet 0	8.353	10.402	+ 2.049	+ 24,5 %
Sentralitet 1	8.918	9.935	+ 1.017	+ 11,4 %
Sentralitet 2	47.846	60.236	+ 12.390	+ 25,9 %

¹³ Østfold Industriooffensiv og Vekst i Grenland, Ringsaker, Notodden, Nome, Rana og Narvik.

Sentralitet 3	2.992	3.722	+ 730	+ 24,4 %
---------------	-------	-------	-------	----------

Tabell 4.4 **Sysselsettingsutvikling industri (kode 3 ISIC) etter sentralitet. Kilde: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre"**

Sysselsetting i industri	1986	1995	1986-95	% endring
Landet som helhet	329.744	289.100	40.644	- 12,3 %
Samtlige omstillingskommuner	64.099	50.954	- 13.145	- 20,4 %
Sentralitet 0	8.289	6.547	- 1.742	- 21,0 %
Sentralitet 1	5.007	4.088	- 919	- 18,4 %
Sentralitet 2	50.005	39.157	- 10.848	- 21,7 %
Sentralitet 3	3.284	3.225	- 59	- 1,8 %

Tabell 4.4 viser at når det gjelder utviklingen i industrisysselsetting, kom de nest mest sentrale kommunene dårligst ut, mens en økning i industrisysselsetting i regionen med Mongstad-raffineriet, holdt oppe industrisysselsettingen i kommunene med sentralitet 3. Tabell 4.5 viser at kommunene med sentralitet 1 har hatt den laveste sysselsettingsnedgangen i "problem"-næringene. Også dette "avviket" kan delvis ha sin forklaring i Steinkjer. Problemet der har vært sysselsettingsnedgangen innen forsvarets aktiviteter, samtidig som andre deler av bransjegruppen privat og offentlig tjenesteyting har hatt en strukturelt betinget vekst, på samme måte som de aller fleste andre av landets kommuner. Da kommunene som omfattes av Regionrådet for Nordhordland og Gulen ikke har noen "problem"-næring, gir tallet for sentralitet 3 en beskrivelse av utviklingen i kun Holmestrand kommune.

Tabell 4.5 **Sysselsettingsutvikling “problem”-bransje (1-siffer-nivå, ISIC) etter sentralitet. Kilde: SSB “Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre”**

Sysselsetting i “problem”-bransje	1986	1995	1986-95	% endring
Samtlige omstillingskommuner	68.438	56.129	- 12.309	- 21,4 %
Sentralitet 0	10.124	7.706	- 2.418	- 23,9 %
Sentralitet 1	8.055	6.709	- 1.346	- 16,7 %
Sentralitet 2	51.909	40.607	- 11.302	- 21,8 %
Sentralitet 3	1.330	1.107	- 223	- 16,8 %

SSBs sentralitetsmål består av to ledd. Tallet plasserer altså den enkelte kommune i forhold til størrelse på kommunesenter eller et annet nærliggende senter. Bak tallet står det enten en A eller en B. Om bokstaven er A, betyr dette at kommunesenteret ligger innenfor en reiseavstand på 2,5 timer fra et senter på nivå 3, eller innenfor 3 timers reise fra Oslo. B-kommuner ligger utenfor denne avstanden fra våre største byer. Tabell 4.6 viser samlet sysselsettingsutvikling for henholdsvis A- og B-kommunene (i følge SSBs sentralitetsindeks) for perioden 1986-95.

Tabell 4.6 **Sysselsettingsutvikling i omstillingskommuner/regioner etter sentralitet bestemt av avstand til nærmeste by med 50.000 innbyggere eller mer. Kilde: SSB “Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre”**

	Antall kommuner	Antall kommuner	Sysselsettings-utv	Prosentvis
--	-----------------	-----------------	--------------------	------------

	med sysselsetting-søk ning	med sysselset-tingsned gang	ikling 1986-95	sysselsettings- utvikling
A-kommuner	8	10	- 1.262	- 1,3 %
B-kommuner	6	14	- 3.027	- 5,1 %
Samlet	14	24	- 4.289	- 2,9 %

Hovedtendensen er at kommunene som ligger langt unna de store byene har hatt større sysselsettningsnedgang enn kommunene som ligger innenfor 2,5 -3 timer fra en storby. Tabellen viser likevel at dette bildet er langt fra entydig. Isaksen og Spilling (1996) har vist at det skjedde en geografisk omfordeling av landets industriarbeidsplasser i periferiens favør på 70-tallet. Industrien vokste noe i utkantene, mens de mest sentrale strøk av landet gikk gjennom en markert de-industrialisering. Denne omfordelingen kan skyldes flere forhold, som tilgang på stabil og relativt billig arbeidskraft i distriktene, gunstige finansielle betingelser (DU-soner) og tilrettelagt infrastruktur. Selv om geografisk nærhet til markeder og produsenter av innsatsfaktorer må regnes som en fordel for de fleste industribedrifter, finnes det også forhold som gjør distriktene attraktive for industrien.

En hypotese kan være at type næringsliv gir føringer for hvor godt en omstillingsprosess vil lykkes. Hva slags kompetanse som blir frigitt ved nedbemanninger ved en hjørnesteinsbedrift avhenger av denne bedriftens bransjetilhørighet. Kan det være at visse typer kompetanse gir et bedre utgangspunkt for nyskaping enn andre? Tabell 4.7 viser sysselsettnings-utviklingen i kommunene etter en tre-delt bransjeinndeling.

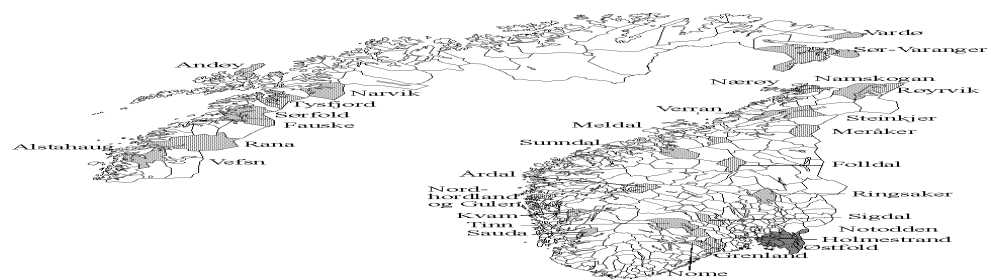
Tabell 4.7 **Sysselsettningsutvikling i omstillingskommuner/regioner etter type “problem”-næring. Kilde: SSB “Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre”**

Problem-næring	Antall kommuner med	Antall kommuner med	Sysselsettnings-utv ikling 1986-95	Prosentvis sysselsettnings-utv
----------------	------------------------	------------------------	---------------------------------------	-----------------------------------

	sysselset-tingsøk ning	sysselset-tingsned gang		ikling
Bergverk	3	4	- 767	- 6,4 %
Prosessindustri	4	12	- 4.140	- 4,8 %
Annet	4	7	- 950	- 2,1 %

Selv om det er forholdsvis klare forskjeller i sysselsettingsendring mellom de tre bransjegruppene, er spredningen innen gruppene for store til at type “problem”-bransje kan sies å ha svært stor betydning for resultatet av omstillingsinnsatsen. Dette indikerer at selv om tilgang på innsatsfaktorer, avstand til markeder og de føringer som ligger i tidligere tiders næringsaktivitet utvilsomt har stor betydning for en omstilling, kan utfallet av en omstillingsprosess langt fra predikeres ut fra slike variabler. To kommuner med tilsynelatende likt utgangspunkt kan komme ut av en omstillingsprosess med store ulikheter i resultat.

Den generelle konteksten en omstilling foregår i, er utvilsomt av stor betydning. Likevel har altså ikke vår statistiske behandling av omstillingskommunene avdekket noen kontekstuelle faktorer med stor betydning for utfallet av en omstillingsprosess. Vår konklusjon ut fra dette, er at de kritiske faktorer i forhold til hvorvidt eller hvor godt en omstilling skal lykkes, er gjemt “bak statistikken” - i den enkelte kommune.



4.2 ENKELT-KOMMUNENE

I dette avsnittet der den enkelte kommune/region presenteres, ser vi først på utviklingen når det gjelder grad av ensidighet i forhold til den definisjonen som ble ansendt i NOU 1983:10. Deretter følger en gjennomgang av den enkelte omstillingskommune/region. I denne gjennomgangen er imidlertid Vaksdal og Indre Salten Vekst holdt utenfor, da det ved utgangen av 1995 ikke hadde vært noen utbetalinger fra omstillingsbevilgningen til kommunen/regionen.

4.2.1 Grad av ensidighet

Det er et uttalt mål at omstillingsbevilgningen skal medvirke til at kommunene får et mindre ensidig og dermed mindre sårbart næringsliv. Buvikutvalget (NOU 1983:10) innførte en definisjon på ensidighet, som ble brukt til å identifisere de ensidige industristeder. I en beskrivelse av utviklingen i forhold til grad av ensidighet i disse kommunene, benytter vi deler av denne definisjonen i en moderert form. Formen må bli moderert, da Buvikutvalget tok utgangspunkt steder, ikke i kommuner. Næringsstatistikk under kommunenivå finnes imidlertid kun i SSBs folketellinger, som foretas hvert tiende år. Nyeste folketellingsdata er altså i dag seks år gamle, og derfor ikke aktuelle for vårt formål. Der Buvikutvalget identifiserte ensidige industristeder, benytter vi derfor kommunene som enhet. Østfold fylke er ikke tatt med i vår oversikt. Utvalget definerte et industristed som et sted der andelen industrisysselsetting (industri og bergverk) lå minst 50 prosent høyere enn landsgjennomsnittet, dvs 31 prosent i 1980. Vi setter det samme målet i forhold til kommunene. En *industrikommune* er en kommune der industrisysselsettingen ligger minst 50 prosent høyere enn landsgjennomsnittet.

I 1986 hadde industrikommunene en industrisysselsetting på 28 prosent eller mer av total sysselsetting. I 1995 var kommuner med 24,4 prosent eller mer av sysselsettingen innenfor industri pr definisjon industrikommuner. Grenseverdien synker så lenge andelen industrisysselsatte synker på landsbasis.

Buvikutvalget benyttet endel kriterier for å begrense antallet industristeder. De viktigste av disse kriteriene gikk på størrelse og nærhet til større steder. Steder med over 20.000 innbyggere ble, med unntak av Mo i Rana, ikke regnet med blant industristedene. Steder som lå innenfor akseptabel pendlingsavstand til store steder, ble heller ikke regnet med blant industristedene. Disse to begrensende kriteriene er ikke tatt i bruk i vår klassifisering av kommuner.

Til sist hadde utvalget et kriterium for å skille de ensidige industristedene fra flersidige industristeder. Dette kriteriet har vi beholdt. En industrikommune er ensidig hvis mer enn halvparten av sysselsettingen i industri og bergverk er i en enkelt bedrift eller bransje. En *ensidig industrikommune* er altså *en kommune der sysselsettingen i industri og bergverk ligger minst 50 prosent over landsgjennomsnittet, samtidig som 50 prosent eller mer av industrisysselsettingen finnes innenfor en enkelt bransje* (2-siffer nivå, ISIC-koder).

Ut fra disse kriteriene har vi klassifisert omstillingskommunene i 1980 og 1995. Våre data er ikke direkte sammenlignbare for de to årstallene, da 1980-tallene er basert på sysselsetting etter bostedskommune fra folketellingen, mens 1995-tallene gir sysselsetting etter arbeidsstedskommune fra A/A-registeret. Men hovedtrekkene burde likevel være dekket rimelig godt. I tillegg er kommunene klassifisert i forhold til om de var industrikommuner eller ikke i 1986, uten at vi har data som gjør det mulig å si noe om eventuell ensidighet på dette tidspunktet.

Så mange som 17 av de 31 kommunene/regionene var ikke industrikommuner /regioner i 1980, mens det fantes ni ensidige industrikommuner. I 1995 var det fremdeles sytten kommuner/regioner som ikke var industrikommuner og ni av kommunene var ensidige. Atten av kommunene hadde uforandret status fra 1980 til 1995.

Tabell 4.8 **Kommuner/regioner klassifisert i forhold til industrikommune - ikke industrikommune og ensidig/flersidig industrikommune. *Ikke IK* = Ikke industrikommune. *ENSIDIG* = Ensidig industrikommune.**

Kommune		Status 1980 Folketelling Syss. etter bosted	Status 1986 A/A-register Syss. etter arb.sted. Ikke ensidighet	Status 1995 A/A-register Syss. etter arb.sted
Nr	Navn			
412	Ringsaker	Ikke IK	<i>Industrikommune</i>	Industrikommune
439	Folldal	Ikke IK		Ikke IK
621	Sigdal	Ikke IK	<i>Industrikommune</i>	Ikke IK
702	Holmestrand	ENSIDIG	<i>Industrikommune</i>	ENSIDIG
800	Grenland	Industriregion	<i>Industriregion</i>	Industriregion
807	Notodden	Industrikommune	<i>Industrikommune</i>	Ikke IK
819	Nome	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	Industrikommune
826	Tinn	Industrikommune	<i>Ikke IK</i>	ENSIDIG
1135	Sauda	ENSIDIG	<i>Industrikommune</i>	ENSIDIG
1238	Kvam	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	Ikke IK
1200	Nordhordland		<i>Industriregion</i>	Industriregion
1265	Fedje	ENSIDIG	<i>Industrikommune</i>	ENSIDIG
1424	Årdal	ENSIDIG	<i>Industrikommune</i>	ENSIDIG
1563	Sunndal	ENSIDIG	<i>Industrikommune</i>	ENSIDIG
1636	Meldal		<i>Ikke IK</i>	Ikke IK
1702	Steinkjer	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	Ikke IK
1711	Meråker	ENSIDIG	<i>Industrikommune</i>	Ikke IK
1724	Verran	ENSIDIG	<i>Industrikommune</i>	Industrikommune
1739	Røyrvik	Ikke IK	<i>Industrikommune</i>	ENSIDIG

1740	Namsskogan	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	Ikke IK
1751	Nærøy	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	Ikke IK
1805	Narvik	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	Ikke IK
1820	Alstahaug	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	Ikke IK
Kommune		Status 1980 Folketelling Syss. etter bosted	Status 1986 A/A-register Syss. etter arb.sted. Ikke ensidighet	Status 1995 A/A-register Syss. etter arb.sted
Nr	Navn			
1824	Vefsn	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	Ikke IK
1833	Rana	ENSIDIG	<i>Industrikommune</i>	Ikke IK
1841	Fauske	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	Ikke IK
1845	Sørfold	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	ENSIDIG
1850	Tysfjord	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	Ikke IK
1871	Andøy	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	Ikke IK
2002	Vardø	Ikke IK	<i>Ikke IK</i>	ENSIDIG
2030	Sør-Varanger	ENSIDIG	<i>Industrikommune</i>	Ikke IK

Ringsaker og Nome var ikke industrikommuner i 1980, men var blitt det i 1995. Notodden skiftet status fra industrikommune til ikke industrikommune. Tinn gikk fra å være en industrikommune til å bli en ensidig industrikommune, selv om sysselsettingen i hjørnesteinsbedriften ikke økte i perioden. Det var derimot annen industrisysselsetting som gikk ned, slik at hjørnesteinsbedriften fikk relativt større betydning. Meråker, Rana og Sør-Varanger gikk fra ensidige industrikommuner til ikke industrikommuner. Verran var en ensidig industrikommune i 1980 og var blitt flersidig 15 år etter. Til slutt hadde kommunene Sørfold og Vardø skiftet status fra ikke industrikommuner til ensidige industrikommuner. Noen av overgangene kan skyldes forskjellen i registreringsmetode. Utskilling av bedrifter fra hjørnesteinsbedrifter, med den følgen at arbeidsplasser skifter bransje, uten skifte av innhold, er også et metodisk problem.

Da definisjonen av kommunene er relativ, er det blitt et relativt “mindre problem” for en kommune å være en ensidig industrikommune etter som industrisysselsettingen på landsbasis har sunket. I prinsippet kunne en enkelt industribedrift stå for 38 prosent av samlet sysselsetting i en kommune i 1970 (om det fantes kun en enkelt industribedrift i kommunen), uten at denne kommunen var definert som en industrikommune. En industrikommune måtte da ha minst 39 prosent av samlet sysselsetting innenfor industri. I 1995 kan en kommune med 12,5 prosent av sysselsettingen innenfor samme industribransje være en ensidig industrikommune. I praksis er imidlertid problemet med ensidighet et absolutt og ikke noe relativt problem. Om en hjørnesteinsbedrift får problemer, er den nasjonale sysselsettingen innen industri irrelevant for lokalsamfunnet.

Stor industrisysselsetting er heller ikke et problem pr definisjon. Så lenge næringslivet går godt, er dette positivt uansett bransjetilhørighet. Stor sysselsettingsandel innenfor utekonkurrerende industri av den typen som dominerer de ensidige industristeder, gjør imidlertid disse stedene sårbare med hensyn til forhold utenfor lokalsamfunnets og nasjonens kontroll.

Under følger en gjennomgang av noen sentrale variabler for hver av kommunene og regionene som har mottatt midler over KADs omstillingsbevilgning fram til 1995. Utviklingsforløpet vurderes her opp mot kommunenes plassering i forhold til større regionale arbeidsmarkeder. Vi ser dessuten på hvordan utviklingen har vært i forhold til grad av ensidighet i næringslivet. I denne gjennomgangen er det også gitt rom for vurderinger fra den enkelte kommune/ region i forhold til virkninger av omstillingsbevilgningen ut over anslått sysselsettingseffekt i de bedrifter som har fått direkte støtte.

Da gjennomgangen omfatter hele 32 kommuner/regioner, har vi ikke gått i dybden i vår beskrivelse. Vi kommer bare i svært begrenset grad inn på prosessene bak tallene i dette kapitlet.

4.2.2 Østfold industrioffensiv (øio)

Den geografiske beliggenheten, nært opp til Oslo, gjør Østfold til et spesielt fylke. Innbyggere fra praktisk talt hele fylket pendler daglig inn til hovedstaden. Fylket hører med andre ord inn under Oslos arbeidsmarked. ØIO har sin bakgrunn i den negative industriutviklingen fylket har vært gjennom. Prosjektet ble igangsatt i 1995 og skal vare fram til 1. juli 1998. Aktivitetene finansieres av Østfold fylkeskommune, KAD og NOE. Østfold fylkeskommune står for gjennomføringen av prosjektet.

Tabell 4.9 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Østfold; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk. Kilder: SSB
"Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

ØSTFOLD 240.251 innb.	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	94.526	93.084	-1.442	-1,5 %
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	27.019	32.226	+5.207	+19,3 %
Sysselsetting industri	25.963	21.460	-4.503	-17,3 %
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)				
Midler til prosjektrettet støtte (1995 -kr)	2.386.959			
Totalt for bedrifts- og prosjektrettet støtte (1995-kr)	2.386.959			

Av i alt 5.900.000 kr som rapporters brukt i 1994/95, har 3,5 millioner kroner gått til drift av ØIO. De resterende 2,4 millioner kr er satt inn i prosjekter som i stor grad er rettet inn mot forskjellige grupper av bedrifter.

Vi ser at sysselsettingen i fylket har sunket med 1,5 prosent fra 1986 til 1995. Det må da bemerkes at statistikken viser sysselsetting etter arbeidssted, ikke bosted. Utviklingen i pendlingen inn til Oslo er altså ikke synliggjort. Dermed er det også vanskelig å si noe sikkert om den samlede

sysselsettingsutviklingen for fylkets innbyggere. Da ØIO kom i gang først i 1995, er det dessuten lite sannsynlig at prosjektet har gitt sysselsettingsmessige utslag av betydning så langt. En innsats på snaut 2,4 millioner kroner kan uansett ikke gi svært store utslag i forhold til en samlet sysselsetting på 93.000.

Det går fram av tabellen at sysselsettingsøkningen i offentlig og privat tjenesteyting har vært større en nedgangen innenfor industri. Totalt sett har det altså vært en nedgang i sysselsettingen også innenfor de resterende deler av næringslivet.

4.2.3 Ringsaker

Ringsaker ligger foholdsvi sentralt lokalisert, mellom Hamar, Lillehammer og Gjøvik. De to tettstedene Moelv og Brumunddal (kommunesenteret) har hver sin hjørnesteinsbedrift. Omstillingen ved Moelven Industrier er behandlet av Andersen (1996) og Karlsen (1996 c). Kommunen har hatt en sysselsettings-nedgang i produksjon av trevarer på hele 800. Likevel har den totale sysselsettingen steget med 733 i perioden fra 1986-95. Kommunen fikk sin første omstillingsbevilgning i 1991. En sysselsettingsnedgang på kun 256 innen industri som helhet, viser en betydelig sysselsettingsøkning innen alternative basismæringer etter at hjørnesteinsbedriftene fikk problemer. Samtidig har Ringsaker, med en vekst på nesten 42 prosent innen offentlig og privat tjenesteyting, hatt en relativ vekst innen denne næringsgruppen dobbelt så høyt som gjennomsnittlig vekst i landet i samme periode.

Tabell 4.10 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Ringsaker; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

RINGSAKER	31.215 inmb.				
-----------	--------------	--	--	--	--

<i>Sentralitet 2</i>	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	11.402	12.135	+ 733	+6,4
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	1.840	1.040	- 800	-43,5
“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	Utviklingsselskapet gir ingen vurdering			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	2.560	3.628	+ 1.068	+41,7
Sysselsetting industri	3.817	3.561	- 256	-60,7
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	22.058.382			
Midler til prosjekttrettet støtte (1995 -kr)	4.659.212			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	22.058.382			

Industriusselsettingen i Ringsaker er nå på veg oppover igjen etter en nedgang tidlig på 90-tallet. Nedgangen i produksjon av trevarer er mer enn kompensert av en vekst i næringsmiddelindustrien, samtidig som det har vært en viss vekst innen verkstedindustrien. Som et resultat av denne utviklingen kan det fra statistikken se ut som om kommunen muligens er på veg fra ensidig avhengighet av en industribransje, til like stor avhengighet av en annen.

Utviklingsselskapet var ikke villig til å gi noen vurdering av antall årsverk som følge av omstillingsbevilgningen. Men likevel kan omstillingen i Ringsaker, ut fra sysselsettingsutviklingen i kommunen, ikke karakteriseres som annet enn svært vellykket. Dette kan imidlertid ikke tilskrives utelukkende forhold ved lokalsamfunnet. Bedringen i Norges økonomi har for eksempel slått heldig ut for kommunen, samtidig som utbygginger relativt nært kommunen, som OL på Lillehammer, Gardemoenutbyggingen mm. har hatt og har betydning. På den annen side har strammere økonomi i Tyskland og høye tømmerpriser slått uheldig ut for kommunens næringsliv.

Ringsaker Vekst legger vekt på at omstillingsbevilgningen har gitt rom for en arbeidsmåte med stort potensiale for videre næringsutvikling, samtidig som det er satt i gang utviklingsprosjekter selskapet har stor tro på. I følge Ringsaker Veksts egenevaluering har selskapet utviklet seg til å bli et verdifullt redskap for kommunens næringsliv. Inntrykket som ønskes formidlet er altså at omstillingsbevilgningen har utløst noe som vil gi positive virkninger for kommunen også etter at omstillingsmidlene er disponert.

4.2.4 Folldal

Folldal kommune, med kommunesenteret Folldal, ligger isolert til i et dalføre mellom Dovrefjell og Rondane. Med Dombås seks mil unna og Alvdal fire mil den andre vegen, er pendlingsmulighetene forholdsvis begrensede. Første utbetaling til Folldal fra omstillingsbevilgningen kom i 1987. Etter en gradvis nedtrapping, ble Folldal Verk nedlagt i 1993. Med dette forsvant det anslagsvis 190 arbeidsplasser i perioden 1986-95. Folldal kommune hadde en anslått sysselsettingsnedgang på i underkant av 100 i denne perioden. Samtidig rapporterer kommunen å ha en uttelling på 111 arbeidsplasser som følge av omstillingsbevilgningen. Selv om dette nesten tilsvarer det antallet arbeidsplasser for folldøler som forsvant i Folldal Verk, har det altså likevel vært en betydelig sysselsettingsnedgang.

Tabell 4.11 **Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Folldal; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigererte tall basert på administrative registre" og egne data**

FOLLDAL 1.918 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	840*	673	- 167	-19,9

Sysselsettingsutvikling i problembedrift	190	0	- 190	
“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	+ 111 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	195	233	+ 38	+19,5
Sysselsetting industri	13	37	+ 24	+184,6
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	8.132.159			
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	4.833.586			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	12.965.745			

* Her er Folldøler ansatt i Folldal Verk, som ligger i nabokommunen Dovre, tatt med.

Jordbruk er en viktig næring i Folldal. Derfor er landbruksoppkjørene en kritisk faktor for den videre næringsutviklingen i kommunen. På samme måte som lavkonjunkturen på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet slo negativt ut i forhold til nyetableringer, har konjunkturoppgangen fra 1994 hatt en positiv innvirkning. Etableringen av helårsveg over Ringebufjellet har gitt økte muligheter for turisme og pendling.

Folldal Vekst mener omstillingsbevilgningen har hatt svært stor positiv betydning for lokalsamfunnet gjennom: Økt interesse og forståelse for nyskappingsarbeid, et mer variert og mindre sårbart næringsliv og økt samarbeid mellom lokale bedrifter. I følge kommunen er det dessuten fortsatt vekstpotensiale for flere bedrifter som har mottatt midler av omstillings-bevilgningen. Det inntrykket Folldal Vekst ønsker å formidle, er at omstillingen har vært vellykket og at bevilgningene har satt i gang prosesser som vil fortsette også etter at perioden med bevilgninger er over. Se for øvrig kapitlene 5, 6 og 7.

4.2.5 Sigdal

Sigdal ligger i Buskerud, med kommunesenteret 5-6 mil fra byene Hønefoss og Drammen. Selv om kommunen har sentralitet "-0", har altså kommunen tilgang til større regionale arbeidsmarked. Det var nedbemanninger ved Stora Byggprodukter fra 398 i 1986 til 125 i 1995 som ga Sigdal status som omstillingskommune. Den første utbetalingen ble gitt i 1992. Sysselsettingsmessig har kommunen kommet dårlig ut av perioden 1986-95, med en nedgang på 226. Ut fra dette sysselsettingsmålet kan omstillingen ikke umiddelbart karakteriseres som helt vellykket. Samtidig har det vært en vekst i offentlig og privat tjenesteyting på 115. Industriusselsettingen har gått markert ned, men ikke så mye som nedgangen i hjørnesteinsbedriften. Med dette har ensidigheten i næringslivet minnet. Sigdal har fått en næringsstruktur som ligner stadig mer på strukturen for nasjonen som helhet. Produksjon av treprodukter er fremdeles den klart dominerende industrigrenen i kommunen.

Sigdal kommune anslår sysselsettingen som direkte følge av de bedriftsrette omstillingsbevilgningene til å være 19 sysselsatte. Ut over de direkte målbare virkninger av omstillingsbevilgningene, mener imidlertid kommunen at det har vært mange positive effekter, og nevner blant annet: Økt lokalt engasjement og sterkere fokusering på næringspolitikk. Bedre samarbeid mellom næringsliv og kommunen, med større bevissthet på kommunens rolle.

Tabell 4.12 **Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Sigdal; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeeffekt.**
Kilder: SSB "Ikke-korrigerte tall basert på administrative registre"
og egne data

SIGDAL 3.637 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	1.461	1.235	- 226	-15,5

Sysselsettingsutvikling i problembedrift	398	125	- 273	- 68,6
“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	+ 19 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	277	392	+ 115	+41,5
Sysselsetting industri	506	269	- 237	-46,8
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	2.201.370			
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	2.622.015			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	4.823.385			

4.2.6 Holmestrand

Holmestrand er en av de mest sentrale av omstillingskommunene, lokalisert mellom Horten og Drammen. Her har strukturendringene i industrien hatt store konsekvenser. Hydro Aluminium har nesten halvert den lokale arbeidsstokken gjennom stadige nedbemanninger. Fra 1986 til 1995 var det en nedgang fra 935 til 750 ansatte. Total sysselsetting ble også redusert med 11 prosent i perioden. Det er dermed langt unna en full kompensasjon for bortfallet av arbeidsplasser i hjørnesteinsbedriften. Holmestrand er en av de få kommuner som har hatt nedgang i offentlig og privat tjenesteyting i måleperioden, noe som skyldes avviklingen av en fylkeskommunal HVPU-institusjon tidlig på 90-tallet, med et bortfall av 230 årsverk. Med beliggenhet i de mer sentrale strøk av landet, har kommunens innbyggere tilgang til større regionale arbeidsmarkeder, noe som antageligvis er forklaringen på at kommunen har hatt en moderat befolkningsøkning parallelt med nedgangen i sysselsetting.

Tabell 4.13 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Holmestrand; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB “Ikke-korrigerte tall basert på administrative registre” og egne data

HOLMESTRAND 9.234 innb. Sentralitet 3	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	3.816	3.391	- 423	-11,1
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	935	750	- 185	19,8
“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	-			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	1.093	1.039	- 54	-4,9
Sysselsetting industri	1.330	1.107	- 223	-16,8
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)				0
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)				2.550.000
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)				2.550.000

Industri- og sysselsettingen i Holmestrand var nede i en bølgedal i 1992. Etter den tid har utviklingen vært positiv. I 1995 sto industri og bergverk for en tredel av den totale sysselsettingen i kommunen, som tilsvarer to ganger landsgjennomsnittet. Det meste av denne veksten har kommet innen lettmotallindustri, samtidig som sysselsettingen innen verkstedindustri har sunket betraktelig. Holmestrand har derfor fortsatt svært stor avhengighet av en enkeltbransje.

Holmestrand Næringsråd legger stor vekt på at det har vært foretatt en oppgradering av arbeidet rettet mot det lokale næringsliv, med bedre samarbeid mellom næringsliv, kommune og fylkeskommune. Kommunen har utarbeidet en strategisk næringsplan, med målene: Økning i antall arbeidsplasser, redusert handelslekkasje, bedret konkurranseevne og økt lønnsomhet, samt økt eksportandel. Næringsrådet mener det er positiv utvikling på alle disse felt. I følge denne vurderingen vil kommunen også i framtiden kunne høste gevinstene

av økt profesjonalitet og forbedret samarbeidsklima som har kommet med omstillingsbevilgningens medvirkning.

4.2.7 Vekst i Grenland

Selskapet Vekst i Grenland AS dekker kommunene Porsgrunn, Skien, Siljan og Bamble, et strøk med et av landets største industrielle miljøer. Her har den totale sysselsettingen gått ned med 1.058 fra 1986 til 1995. Likevel har befolkningen i regionen økt med to prosent siden 1986. I samme periode har industrisysselsettingen sunket med 2.750, mens sysselsettingen innen offentlig og privat tjenesteyting har økt med nesten 3.500. Nedbemanninger innen den viktige prosessindustrien er Grenlands "problem" (vi har ikke tallfestet denne bemanningsreduksjonen). Omstillingsbevilgningen, som ble satt inn i 1993, har altså så langt ikke bidratt til full kompensasjon for nedgangen i industri-sysselsetting siden midten av 80-tallet, selv med en vekst på 33 prosent innen offentlig og privat tjenesteyting.

Vekst i Grenland har mottatt til sammen 27 millioner kroner i perioden 1993-95, fordelt på 50 prosent fra KAD og NOE. VIG er ikke i stand til å skille bruken av disse to bevilgningene fra hverandre. Tallet i tabellen viser til bruken av midlene både fra KAD og NOE. Driften av VIG er finansiert av kommunene, fylket, det private næringsliv og banker, samt næringslivets organisasjoner.

Tabell 4.14 **Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Grenland; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt.**
Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

VEKST I GRENLAND 96.274 innb. Sentralitet 2	1986	1995	1986-95	% endring
Total sysselsetting	41.057	39.999	- 1.058	-2,6
"Dokumentert" årsverkeffekt av bedriftsrettet støtte	+ 246 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	10.521	14.018	+ 3.497	+33,2
Sysselsetting industri	12.947	10.198	-2.749	-21,2
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)				18.554.769
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)				3.385.449
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)				21.940.218

4.2.8 Notodden

Med en plassering ikke langt unna de mest sentrale strøk av landet, har Notoddens næringsliv rimelig god tilgang til både markeder og innsatsfaktorer. Den formidable nedgangen i industrisysselsetting i perioden 1986-95, er langt fra oppveiet med vekst i andre næringer. Total sysselsetting har sunket med 12 prosent i perioden, mens folketallet har sunket med 2 prosent. Samtidig anslår de lokale omstillingsaktører at det har vært en vekst på 218 i sysselsetting som en direkte følge av bruken av omstillingsbevilgningen, som ble utbetalt i perioden 1987-1991. Størrelsen på nedskjæringene i de to hjørnesteinsbedriftene Tinfos Jernverk og Norsk Hydro Notodden tatt i betraktning, er det kanskje heller ikke et realistisk mål med full kompensering.

Tabell 4.15 **Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Notodden; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data**

NOTODDEN 12.124 innb. Sentralitet 2	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	5.410	4.762	- 648	-12,0
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	Mangler opplysninger			
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	+ 218 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	1.387	1.889	+ 502	+36,2
Sysselsetting industri	1.907	936	- 971	-51,0
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	11.732.358			
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	1.568.536			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	13.300.894			

Selv etter en halvering av industrisysselsettingen ligger fremdeles industrisysselsettingen over landsgjennomsnittet. Notodden har ikke lenger noen hjørnesteins-bedrift, men har en verkstedindustri med en viss tyngde. Se for øvrig kapitlene 5, 6 og 7 for en mer utførlig beskrivelse av omstillingsprosessen i Notodden.

4.2.9 Nome

Nome ligger innenfor en arbeidsmarkedsregion med Grenland (også en omstillingsregion) som sentrum. Pendling har derfor vært et mulig alternativ da HVPU-institusjonen Dagsrudheimen og dørfabrikken Swedoor ble nedlagt. Likevel har kommunen hatt en befolkningsnedgang på 7 prosent fra 1986 til 1995. En sysselsetningsnedgang på 17 prosent innen offentlig og privat tjenesteyting i en periode med sterk vekst i denne næringsgruppen på landsbasis, viser at bortfallet av arbeidsplasser på Dagsrudheimen har vært betydelig. Nome mottok 21,8 millioner kroner i omstillingsmidler i perioden 1989-94. Kommunen anslår sysselsetningsveksten av den bedriftsrettede støtten på 9,5 millioner kroner til å være 80 arbeidsplasser. 40 av disse arbeidsplassene var da også industriarbeidsplasser, noe som gjenspeiles i statistikken, der det går fram at det har vært sysselsetningsvekst i industri mellom 1986 og 1995. Nedgangen i total sysselsetting i perioden indikerer at omstillingsbevilgningen ikke har klart å kompensere fullt ut for bortfallet av hjørnesteinsbedriften. Nome kommune mener likevel bevilgningen har hatt svært stor positiv betydning for det lokale næringsliv. En negativ trend er snudd og det skapes igjen nye arbeidsplasser i kommunen. Bevilgningen hevdes å være brukt også til en "mental omstilling", med en ny optimisme, som ventes å gi en fortsatt positiv utvikling for framtiden.

Tabell 4.16 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Nome; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigererte tall basert på administrative registre" og egne data

NOME 6.661 innb. Sentralitet 2	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	2.528	2.258	- 270	-10,7
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter				
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	80 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	1075	894	- 181	-16,8
Sysselsetting industri	581	589	+ 8	+1,4

Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	9.498.889
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	6.595.499
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	16.094.388

4.2.10 Tinn

Det isolert beliggende industristedet Rjukan i øvre Telemark har en lang omstillingshistorie før bevilgningen fra KAD på 4 millioner kroner i 1989. Denne er utførlig behandlet av Vatne (1995). Befolkningen har gått ned med 5 prosent i perioden 1986-95. Sysselsettingsveksten på 20 kan likevel tyde på en positiv trend, selv om det har vært nedgang i industrisysselsettingen. Denne nedgangen er kompensert ved en økning på 22 prosent i offentlig og privat tjenesteyting, en økning som er lik økningen på landsbasis i samme periode. Kommunen har brukt midlene først og fremst til generelle tiltak som ikke var rettet mot enkeltbedrifter. I den ene bedriften som har mottatt midler fra bevilgningen, rapporteres det en sysselsettingsvekst på et halvt årsverk. Kommunen har ingen kommentarer til virkninger av omstillingsbevilgningen ut over dette.

Tabell 4.17 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Tinn; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

TINN 6.781 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	2.795	2.815	+ 20	+0,7
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	544	232	- 312	- 57,4

“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	1 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	812	989	+ 177	+21,8
Sysselsetting industri	758	690	- 68	-9,0
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	288.506			
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	2.826.437			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	3.114.943			

Til tross for en langvarig nedtrapping av kommunens industri, ligger fremdeles Tinn mer enn 50 prosent over landsgjennomsnittet når det gjelder industrisyssel-setting. Produksjon innen industrikategorien “kjemiske produkter, mineralolje-, kull-, gummi- og plastprodukter” er den dominerende industribransjen, med 53 prosent av industrisysselsettingen i 1995.

4.2.11 Sauda

Sauda ligger isolert til, uten alternative sysselsettingsmuligheter innenfor dagpendlingsavstand. Nedbemanninger ved Elkem Mangan Sauda fra begynnelsen av 80-tallet og en nedgang fra 698 ansatte i 1986 til 370 ansatte i 1995, er grunnen til at Sauda har mottatt omlag 20 millioner kroner i omstillingsmidler i perioden 1989-1995. Samlet sysselsetting har gått ned med 17,7 prosent fra 1986 til 1995, mens folketallet har gått ned med 5 prosent. De 61 årsverkene Sauda Næringsutvikling anslår som direkte virkning av den bedriftsrettede delen av virkemiddelbruken, har altså langt fra klart å veie opp for sysselsettingsnedgangen i hjørnesteinsbedriften. Veksten innenfor offentlig og privat tjenesteyting på 112 arbeidsplasser har hatt større sysselsettingsmessig betydning enn bruken av

omstillingsmidlene.

Selv etter nedbemanningene ved smelteverket har Sauda en industriusselsetting på mer enn det dobbelte av landsgjennomsnittet. Av de 633 som var sysselsatt innen industri i 1995, jobbet nesten to tredjedeler i smelteindustrien. Sauda er altså fremdeles svært avhengig av hjørnesteinsbedriften og er da som samfunn svært utsatt for konjunkturedringer og andre forhold utenfor lokal kontroll.

Tabell 4.18 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Sauda; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

SAUDA 5.726 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	2.326	1.915	- 411	-17,7
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	698	370	- 318	- 45,6
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	61 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	548	660	+ 112	+20,4
Sysselsetting industri	886	633	- 253	-28,6
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	14.015.865			
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	5.247.503			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte				

(1995-kr)	19.263.368
-----------	------------

4.2.12 Kvam

Kvam ligger i Hardanger, uten tilgang til store regionale arbeidsmarkeder innenfor dagpendlingsavstand. "Problembedriften", Bjølvfossen AS (ferrolegering), ligger ikke i kommunesenteret Nordheimsund, men et par mil lenger inn i fjorden, i Ålvik. Det er Ålvik Næringspark AS som har disponert de tre millioner kronene Kvam fikk over omstillingsbevilgning fra KAD i 1990. Selv om Ålvik er preget av stagnasjon og tilbakegang på grunn av nedbemanningene i smelteverket, har det vært en sysselsettingsøkning i kommunen som helhet i perioden. Resten av kommunen har altså hatt en positiv utvikling som har mer enn oppveiet nedgangen i Ålvik.

Tabell 4.19 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Kvam; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

KVAM 8608 innb Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	3.478	3.594	+ 116	+ 3,4
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	334	220	- 114	- 34 ,1
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	6 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	924	939	+ 15	+1,6
Sysselsetting industri	904	817	- 87	-9,6
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	1.486.725			

Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	877.466
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	2.364.191

Ålvik Næringspark hadde i 1989 en målsetting om å skape 70 nye arbeidsplasser i lokalsamfunnet innen 1995. Med en anslått årsverkseffekt av omstillings-midlene på 6 årsverk, er det langt igjen til dette målet er nådd.

Industristatistikken for kommunen som helhet viser en nedgang i industri-sysselsetting i løpet av 90-årene. Trenden snudde imidlertid i 1994. De to siste årene har det vært vekst både i verkstedindustri og i trevareindustri.

4.2.13 Nordhordland og Gulen

Regionrådet for Nordhordland og Gulen dekker kommunene Meland, Radøy, Lindås, Austrheim, samt Gulen. Våre data omfatter kun de fire Hordalands-kommunene, da det ikke er rapportert noen virkemiddelbruk i Gulen. Regionen ligger like nord for Bergen, delvis innenfor byens dagpendlingsomland. Etter at Nordhordlandbrua ble åpnet i 1994, har Bergen blitt et stadig mer aktuelt pendlingsmål. Mongstad-raffineriet er den dominerende industribedriften i regionen, men regionrådet kan ikke oppgi noen problembedrift eller næring. Høy og vedvarende arbeidsledighet, spesielt kvinneledighet etter at anleggsperioden ved Mongstad var over, var begrunnelsen for å gi regionen en omstillingssbevilgning. Både total sysselsetting, sysselsetting i industri og i offentlig og sosial tjenesteyting har imidlertid økt i perioden etter 1986. Folketallet har også økt med hele 7 prosent. Regionrådet fikk bevilget 15 millioner kroner i omstillingsbevilgning i 1994, begrunnet blant annet av en langsiktig høy arbeidsledighet, spesielt blant kvinner.

I omstillingsorganet legges det vekt på langsiktige virkninger av

omstillings-bevilgningen, som utvikling av lokal identitet, bedriftsetableringer med utviklingspotensiale, regional samordning av reiselivssektoren, styrking av fagopplæringen i regionen mm.

Tabell 4.20 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Nordhordland og Gulen; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

NORDHORDLAND OG GULEN <i>24.153 innb. Sentralitet 3</i>	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	6.778	8.352	+ 1.574	+23,2
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	9 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	1.899	2.683	+784	+41,3
Sysselsetting industri	1.954	2.118	+ 164	+8,4
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)				554.000
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)				159.000
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)				713.000

4.2.14 Fedje

Fedje er en liten, isolert øykommune i Nordhordland. Ensidig avhengighet av en enkelt fiskeindustribedrift er foranledningen til at kommunen har mottatt midler fra omstillingsbevilgningen. Fra 1986 til 1995 hadde Fedje en sysselsettingsnedgang på 18 personer, noe som tilsvarer 8 prosent, mens befolkningen minket med hele 11 prosent. Samtidig var det en vekst på 25 i sysselsetting innen offentlig og privat tjenesteyting. Kommunen mottok 2,5

millioner kroner i omstillingsbevilgning i 1995. Midlene gikk uavkortet inn i en enkelt fiskeforedlingsbedrift. Her ble årsverkseffekten anslått til 35 årsverk.

Tabell 4.21 **Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Fedje; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigererte tall basert på administrative registre" og egne data**

FEDJE 698 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	237	219	- 18	-7,6
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	45	50	+ 5	+ 11,1
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	35 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	64	89	+ 25	+39,0
Sysselsetting industri	105	59	- 46	-43,8
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	2.500.000			
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	0			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	2.500.000			

Gjennom nedtrappinger i fiskeforedlingsindustri, vekst i verkstedindustri og offentlig og privat tjenesteyting, har Fedje blitt mindre avhengig av en enkelt industribransje. Likevel er fremdeles fiskeindustrien en hjørnestein for lokalsamfunnet.

4.2.15 Årdal

Årdal ligger svært isolert til, i bunnen av Sognefjorden, og har verken noe regionalt omland for stedets næringsliv eller tilgang til noe større regionalt arbeidsmarked (Berg 1965). Problemet i Årdal er nedbemanningene ved

Hydro Aluminium, der det har vært en reduksjon fra 1.844 sysselsatte i 1986 til 1.272 i 1995. Samtidig har det vært en sysselsettingsnedgang i annen industri på omlag 250 i perioden 1986-95. Veksten på 195 i offentlig og privat tjenesteyting har på langt nær oppveid dette. Samlet sett har det altså vært en sysselsettings-nedgang på 271 mellom 1986 og 1995 i kommunen. Befolkningen ble redusert med 6 prosent i samme tidsrom. De 12 millionene som ble bevilget i 1989 og 1992 anslås å ha gitt 75 nye årsverk, og har altså ikke klart å bidra til full kompensasjon for nedgangen i hjørnesteinsbedriften.

Tabell 4.22 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Årdal; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

ÅRDAL 5.936 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	3.203	2.932	- 271	- 8,5
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	1844	1272	- 572	- 31,0
"Dokumentert" årsverkeffekt av bedriftsrettet støtte	75 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	487	682	+ 195	+40,0
Sysselsetting industri	2.029	1.286	- 743	-36,6
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	6.478.160			
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	6.621.582			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	13.099.742			

I 1990 lå sysselsettingen innen industri og bergverk på 350 prosent av landsgjennomsnittet. I 1995 var den nede i 270 prosent. Avhengigheten av hjørnesteinsbedriften er fremdeles svært stor.

Årdal Prosjektutvikling mener de statlige omstillingsmidlene har vært svært

viktige, ved at de har hatt en positiv psykologisk effekt og har utløst midler fra kommune og lokalt næringsliv. Årdal Prosjektutvikling mener at de gjennom den utstrakte kontakten de har hatt med næringslivet, har “tvunget” bedriftene til mer systematisk tenking framover og at næringslivet er blitt mer orientert utover mot nye marked.

4.2.16 Sunndal

Sunndal ligger forholdsvis perifert lokalisert, utenfor “akseptabel” dagpendlings-avstand til byene Molde og Kristiansund. Folketallet har vært stabilt mellom 1986 og 1995, med en ubetydelig nedgang. Dette til tross for en sysselsettingsnedgang på 3,7 prosent i perioden.

Tabell 4.23 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Sunndal; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB “Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre” og egne data

SUNNDAL 7.513 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	3.513	3.384	- 129	-3,7
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	1330	891	- 439	- 33,0
“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	85 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	687	914	+ 227	+33,0
Sysselsetting industri	1.563	1.248	- 315	-20,5
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	7.607.612			
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	2.458.387			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	10.065.999			

Kommunen mottok en bevilgning på 4 millioner kroner i 1989 og en like stor bevilgning i 1992. Sysselsettingsnedgangen på 129 til tross for en vekst på 227 i offentlig og privat tjenesteyting, viser at det ikke er oppnådd full kompensasjon for nedtrappingene i hjørnesteinsbedriften. Med 880 arbeids-plasser i smelteverket, er Sunndal likevel svært avhengig av en enkelt bedrift og har en industriandel som ligger på 226 prosent av landsgjennomsnittet. Ensidigheten i næringslivet har blitt mindre, men den er fremdeles stor.

Kommunen har ikke gitt noen vurdering av eventuelle langsiktige virkninger av omstillingsmidlene, ut over de 85 årsverkene som er anslått som den direkte sysselsettingseffekten av midlene.

4.2.17 Meldal

Meldal er en liten kommune når det gjelder antall innbyggere og sysselsatte, men den ligger innenfor dagpendlingsavstand til Orkanger og innenfor Trondheims arbeidsmarkedsomland. Likevel har folketallet sunket med 8 prosent i tidsrommet 1986-95. Kommunen har mistet to hjørnesteinsbedrifter i de senere år. Etter flere år med nedtrappinger, hadde Løkken Gruber AS og Storås Sag & Høvleri AS til sammen 172 ansatte i 1996. I dag er altså disse to bedriftene nedlagt. Meldal har mottatt 19 millioner kroner i omstillings-bevilgning i perioden 1987-1990. Bruken av 17,6 millioner kroner i bedriftrettet støtte anslås å ha gitt en årsverkseffekt på 145 årsverk. I samme periode har likevel den samlede sysselsettingen i kommunen sunket med 195 stillinger, samtidig som sysselsettingen i offentlig og privat tjenesteyting har økt med 128. Selv om 145 årsverk er en betydelig tilvekst, er det altså langt fra kompensert for annen sysselsettingsnedgang i tiden etter første omstillingsbevilgning til kommunen.

I dag ligger sysselsettingen innen industri og bergverk på kun 69 prosent av landsgjennomsnittet. Samtidig er den beskjedne industrisysselsettingen

fordelt på flere industrigrener, med produksjon av trevarer som den største, fulgt av produksjon av verkstedsprodukter. Med økt sysselsetting i de tjenesteytende næringer, kombinert med bortfall av arbeidsplasser i industri og bergverk, kan næringslivet i kommunen karakteriseres som ensidig motsatt veg av tidligere - en manglende differensiering på grunn av mangel på industriarbeidsplasser. Omstillingen i kommunen er beskrevet nærmere i kapitlene 5, 6 og 7.

Tabell 4.24 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Meldal; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

MELDAL 4.115 innb. Sentralitet 1	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	1.682	1.487	- 195	-11,6
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	172	0	- 172	
"Dokumentert" årsverkeffekt av bedriftsrettet støtte	145 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	521	649	+ 128	+24,6
Sysselsetting industri	275	161	- 114	-41,5
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	17.593.752			
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	7.543.886			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	25.137.638			

4.2.18 Steinkjer

Steinkjer er fylkeshovedstad i Nord-Trøndelag og den nordligste av byene som ligger langs E6 ved Trondheimsfjorden. Med jernbane gjennom byen og Trondheim halvannen times bilreise unna, er kommunen relativt sentralt

beliggende. Det er forswarets nedtrappinger som har gitt den mest synlige sysselsettingsnedgangen i perioden. Likevel er det også andre næringer som har hatt nedgang. For det første kommer nedleggingen av meieriet, der det forsvant 74 arbeidsplasser. For det andre er jordbruk en viktig næring i kommunen. Dermed har den strukturelle nedgangen i denne næringen gitt betydelige utslag. Som det går fram av tabellen, har industrisysselsettingen sunket mer enn nedleggelsen av meieriet skulle tilsi. Dessuten var bygg og anlegg inne i en periode med høy sysselsetting akkurat i 1986.

På denne bakgrunnen fikk Steinkjer en omstillingsbevilgning på 5 millioner kroner i fordelt på årene 1992 og 1993. Ut av den delen av bevilgningen som er brukt til bedriftsrettet støtte, rapporterer Steinkjer kommune at det er oppnådd en årsverkseffekt på 19 årsverk. Vi ser at det er svært langt igjen til samme sysselsettingsnivå som i 1986. Så sent som i 1990 hadde kommunen en sysselsetting på 10.500. All nedgangen i sysselsetting har altså kommet på 90-tallet, med en markert nedgang mellom 1991 og 1992.

Tabell 4.25 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Sunndal; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkseffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigererte tall basert på administrative registre" og egne data

STEINKJER 20.670 innb. Sentralitet 1	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	10.439	9.354	- 1.085	-10,4
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	273	105	- 168	- 61,5
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	19 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	3.965	3.853	- 112	-2,8
Sysselsetting industri	934	748	- 186	-20,0
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	1.100.727			
Midler til prosjekttrettet støtte (1995-kr)	1.350.987			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte	2.451.713			

Vår informant i kommunen mener det er oppnådd en felles forståelse og et felles ansvar i næringsliv og befolkning i forhold til næringsutvikling. Omstillings-bevilgningen har på denne måten bidratt til en lokal mobilisering. Det blir pekt på at utfordringen blir å holde oppe innsats og ansvar hos næringslivet og i det politiske miljø også i årene som kommer - uten noen omstillingsbevilgning fra staten.

4.2.19 Meråker

Kommunesenteret Kopperå ligger ved E14 (vegen til Östersund) omlag 5 mil fra Stjørdal og 8 mil fra Trondheim. Meråker er dermed ikke av de aller mest perifere av omstillingskommunene. Kommunen fikk de første midlene fra omstillingsbevilgningen i 1988, i forbindelse med nedbemanning i hjørnesteins-bedriften Elkem Meråker. Av tabell 4.26 ser vi at kommunen har fått antallet sysselsatte innenfor industri bortimot halvert i perioden 1986 til 1995. Denne reduksjonen har imidlertid blitt mer enn oppveid av økningen i sysselsatte innenfor tjenesteyting. Med en nedgang i total sysselsetting på kun 16 personer, tilsvarende 1,7 prosent, må omstillingen i skrivende stund ansees som rimelig vellykket ut fra dette kriteriet. Likevel har folketallet i kommunen sunket med 7 prosent i måleperioden.

Etter som sysselsettingen i smelteverket har sunket, har denne bransjens dominans blitt kraftig redusert, med den følgen at kommunens verkstedindustri har fått stadig større relativ betydning i det industrielle miljø.

Kommunens eget tiltaksapparat beregner årsverkseffekten av omstillingsmidlene til å gjelde omlag 250 årsverk. I dette tallet ligger det en antagelse om at smelteverket (88 arbeidsplasser) ville blitt lagt ned dersom ikke omstillingsbevilgningen hadde blitt gitt, med store ringvirkninger for kommunens øvrige næringsliv. I dag er imidlertid flere nye servicebedrifter etablert i Kopperå, og det anslås at 50 prosent av virksomheten i disse bedriftene gjelder oppdrag utenfor smelteverket.

Som eksempler på generelle faktorer som har påvirket omstillingsprosessen i negativ retning, trekker kommunen frem konjunktursvingninger i metall-markedet og krisen innenfor bank og finans. Tilsvarende nevnes bedringer innenfor begge disse områdene som faktorer som senere har bidratt positivt til utviklingen.

Tabell 4.26 **Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Meråker; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt.**
Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

MERÅKER 2663 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	960	944	- 16	-1,7
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	228	88	- 140	- 61,4
"Dokumentert" årsverkeffekt av bedriftsrettet støtte	250 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	271	432	161	+59,4
Sysselsetting industri	324	177	-147	-45,4
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	16.703.165			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	3.190.664			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	19.893.829			

4.2.20 Verran

Kommunesenteret Malm ligger kun 3 mil fra Steinkjer, som også er en

omstillingskommune. Selv om kommunen er liten i folketall, har næringsliv og befolkning likevel tilgang til høyere ordens varer og tjenester fra nabokommunen. Knyttet til nedbemanningen ved Fosdalen Bergverk fikk Verran en bevilgning i 1986. Verran har mottatt i alt 31,5 millioner kroner (37,8 millioner 1995-kroner) fram til og med mars 1991. I brev til kommunen som ble sendt ut sammen med spørreskjema påsto vi at Verran hadde fått omstillingsbevilgninger på kun 7 millioner kroner. Denne feilen har kommunen ikke rettet opp, og har derfor rapportert for bruken av bare drøyt en femtedel av bevilgningene.

Etter nedtrappinger over flere år, var det i 1986 220 personer ansatt i Fosdalen Bergverk. I dag oppgir kommunen at det er 40 personer sysselsatt i bergverk. Som vi ser av tabell 4.27, har kommunen mistet nærmere 85 prosent av sysselsettingen innenfor bergverk og 6,4 prosent av industriarbeidsplassene. Totalt har kommunen opplevd en nedgang i sysselsettingen på hele 18,4 prosent. Samtidig har folketallet sunket med 10 prosent. Omstillingsmidlene har derfor på langt nær klart å kompensere for kommunens negative utvikling.

Tabell 4.27 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Verran; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

VERRAN 2924 innb. Sentralitet 1	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	1122	916	-206	-18,4
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	220	40	-180	-61,4
"Dokumentert" årsverkeffekt av bedriftsrettet støtte	88 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	267	315	48	+18,0
Sysselsetting industri	264	247	-17	-6,4
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	6.887.964			

Midler brukt til prosjektrammede tiltak (1995-kr)	1.687.541
Totalt for bedrifts- og prosjektrammede støtte (1995-kr)	8.575.505

Med nedtrappingene i hjørnesteinsbedriften, er ikke lenger bergverk den viktigste næringsgren innenfor industri/bergverk. I dag er avhengigheten av treforedlingsbedriften i Follafooss temmelig stor, samtidig som verkstedindustrien er blitt en relativt viktig industrigren. Andel av sysselsetting innen industri og bergverk ligger fremdeles på bortimot det dobbelte av landsgjennomsnittet. Verran har med andre ord gått over fra å være en bergverkskommune til å bli en industrikommune.

Når det gjelder negative faktorer som har påvirket omstillingsprosessen trekker Verran Næringsutvikling fram konjunkturutviklingen i bygge- og anleggs-bransjen noen år tilbake.

Kommunen nevner spesielt støtten fra fylkeskommunen som særlig viktig i positiv retning i forhold til omstillingsprosessen. Ut over dette gis det også uttrykk for at de lokale etableringene som kom som følge av utskillinger fra hjørnesteinsbedriftene nå ser ut til å ha stabilisert seg. Disse bedriftene, som omstillingsbevilgningen ga mulighet til å etablere, utgjør nå i følge kommunens vurderinger en viktig del av "rygggraden" i Verrans næringsliv. Omstillings-prosessen i Verran beskrives for øvrig nærmere i kapitlene 5, 6 og 7.

4.2.21 Røyrvik

Denne kommunen har en perifer lokalisering, opp mot svenskegrensa og langt unna nærmeste by. Røyrvik er helt i starten av sin omstillingsprosess og fikk sin første utbetaling over omstillingsbevilgningen i 1995. Statusen som omstillings-kommune henger sammen med styrevedtak om nedleggelse av Grong Gruber A/S (1. halvår 1997).

Som vi kan se av tabell 4.28, har kommunen så langt hatt en gunstig sysselsettingssituasjon. Bemanningsreduksjonen startet sommeren 1996. Da ble 30 til 40 av de ansatte sagt opp. (Dette representerer rundt 1/3 av de ansatte.)

Midlene som er bevilget over omstillingsbevilgningen er benyttet til gjennom-føring av en situasjonsanalyse/mulighetsanalyse av regionen Røyrvik-Nams-skogan samt en overføring til kommunens næringsfond.

Tabell 4.28 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Røyrvik; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

RØYRVIK 715 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	316	340	+24	+7,6
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	121	87	-34	-28,0
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	0 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	87	111	+24	+27,6
Sysselsetting industri	0	6	+6	
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)				0

Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	1.000.000
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	1.000.000

4.2.22 Namsskogan

Kommunesenteret Namsskogan ligger ved E6, omlag 13 mil nord for Steinkjer. Jordbruk og skogbruk er betydelige næringer i kommunen. Namsskogan fikk sin omstillingsstatus i 1991, blant annet på grunn av at Indre-Namdalsregionen (Lierne, Namsskogan og Røyrvik) er inne i en generell negativ trend (fraflytting, skjev kjønnsfordeling, ensidig næringsliv og problemer med å beholde industriarbeidsplasser samt å etablere nye). De to større industribedriftene (Elkem Skorovas Gruber og Norske Skog's Sponplatefabrikk) har på 80- og 90-tallet lagt ned virksomhet, med tap av rundt 150 arbeidsplasser - 25 av disse har blitt borte etter 1986. I tillegg har to større konfeksjonsbedrifter innstilt virksomheten. Denne sysselsettingsutviklingen gjenfinnes imidlertid ikke i Statistisk Sentralbyrås tall som vi bygger våre tabeller på. Derfor har sysselsettingen i følge tallmaterialet økt med 10,5 prosent i perioden 1986-95. Samtidig har kommunen hatt en befolkningsnedgang på hele 15 prosent i samme periode. Dette spriket tyder på at de to aktuelle konfeksjonsbedriftene var registrert i en annen kommune i statistikken.

Tabell 4.29 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Namskogan; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerte tall basert på administrative registre" og egne data

NAMSSKOGAN 1062 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	391	432	41	+10,5
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	25	0	-25	

“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	37 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	133	160	27	+20,3
Sysselsetting industri	45	0	-45	-100
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	4.406.403			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	1.005.227			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	5.411.630			

Om vi ser nærmere på hvordan de bedriftsrettede midlene fra omstillings-bevilgningen er benyttet, må en kunne si at kommunen har hatt suksess. Av de 4,4 millionene (1995-kroner) som er benyttet til slik støtte, har 82 prosent gått til bedrifter som fortsatt er i drift.

Av forhold som har virket positivt inn på omstillingsprosessen legger kommunens næringsetat spesiell vekt på en generell vekst i reiselivsnæringen i Norge (reiseliv har vært et prioritert satsingsområde). Samtidig nevnes det at det er foretatt en rekke investeringer som forventes å gi gevinster i form av høyere sysselsetting på sikt. Dessuten er det i følge næringsetaten skapt en optimisme som også vil gi ringvirkninger framover.

4.2.23 Nærøy

Nærøy er en kystkommune i Nord-Trøndelag, helt på grensen til Nordland. Namsos er det nærmeste tettsted av betydning, en ferje og omlag sju mil veg unna kommunesenteret Kolvereid. Pendling er med andre ord et lite aktuelt alternativ. Kommunen fikk sin første omstillingsbevilgning i 1987 i forbindelse med nedleggingen av Salsbruket Tresliperi (på grunn av brann i 1985) og problemer for Brandtzæg Canning A/S. Kommunen mistet i denne sammenheng 145 arbeidsplasser. Kommunen har i løpet av 7-8 år kommet

langt i omstillingsprosessen. Rundt 200 årsverk rapporteres etablert som følge av omstillingsbevilgningen, og den totale sysselsettingen i kommunen har økt med 7,5 prosent i perioden 1986 til 1995, mye på grunn av veksten innen offentlig, sosial og privat tjenesteyting. I perioden 1986-95 gikk folketallet likevel ned med 5 prosent.

Med en sysselsettingsandel innen industri på 69 prosent av landsgjennomsnittet, er Nærøy en lite industrialisert kommune. Verkstedindustri er den største industrigrenen i kommunen, med 87 prosent av sysselsettingen innen industri/bergverk. Både fiskeforedling, trevareindustri og verkstedindustri er imidlertid inne i en positiv trend.

Kommunen oppgir en generell negativ utvikling for fiskeforedlingsindustrien som en faktor som har påvirket omstillingsprosessen negativt. I tillegg har dårlige konjunkturer for treforedlingsindustrien påvirket beslutningen om ikke å bygge Salsbruket Tresliperi opp igjen etter brannen. Av positive elementer regnes spesielt de siste års utvikling i oppdrettsnæringen som viktig, med de følger dette har hatt for råstofftilgangen til fiskeforedlingsindustrien. Dessuten nevnes momenter som: Styrking av kommunens næringsetat, generell kompetanseheving, miljø for nyskaping, utbygging av infrastruktur og en generell optimisme. I følge kommunen har omstillingsbevilgningen også bidratt til å styrke finansieringsmulighetene for nyskaping og delvis kompensert for det lave egenkapitalnivået i distriktet.

Tabell 4.30 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Nærøy; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

NÆRØY 5447 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	1750	1882	132	+7,5

Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	55	33	-22	-40,0
“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	206 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	414	633	219	+52,9
Sysselsetting industri	246	210	-36	-14,6
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	14.936.985			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	5.950.535			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	20.887.530			

4.2.24 Alstahaug

Alstahaug ligger på Helgelandskysten, med Mosjøen som nærmeste større tettsted, knapt 7 mil unna. Kommunesenteret Sandnessjøen har regionsenterfunksjoner i forhold til småkommunene rundt. Kommunen har kortbaneflyplass og en større havn. Alstahaug mottok de første midlene over omstillingsbevilgningen i 1988 i forbindelse med konkursen til Nord-Offshore A/S, hvor 266 arbeidsplasser gikk tapt. I tillegg har det forsvunnet 70 arbeidsplasser i Helgeland Trafikkselskap AS etter 1986. Alstahaug har i tillegg til de “ordinære” omstillingsmidlene også mottatt midler fra den såkalte “Helgelandspakken” (11,5 millioner i 1989).

Av tabell 4.31 ser vi at kommunen har hatt en svak nedgang i total-sysselsettingen i perioden 1986 til 1995. Folketallet lå på samme nivå ved de to måletidspunktene. Sysselsettingen i industrien har gått ned med 16,3 prosent. Fremdeles er det verkstedindustrien som dominerer industrisysselsettingen.

Tabell 4.31 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Alstahaug; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkseffekt. Kilder: SSB “Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre” og egne data

ALSTAHAUG 7446 innb. <i>Sentralitet 1</i>	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	3265	3208	-57	-1,8
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	655	320	-335	-51,1
“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	344 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	1065	1253	188	+17,7
Sysselsetting industri	1224	1024	-200	-16,3
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	21.205.870			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	2.958.572			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	24.164.442			

Av forhold som har virket negativt inn på omstillingsprosessen nevnes bortfallet av statsstøtten til skipsbyggingsindustrien, samt vedtak om reduksjoner innen Telenor, Postverket og Tolletaten. I tillegg har innføringen av anbudsprinsippet virket negativt inn på tilbud og sysselsetting i hurtigbåtnæringa.

Som positive elementer trekkes tildelingen av omstillingsmidler frem, noe som blant annet har hatt den følgen at kommunens næringsliv ble satt i politikkenes fokus. Vår informant i kommunen mener omstillingsbevilgningen har ført til en stor oppblomstring av småbedrifter: De tilførte midlene har i mange tilfeller vært helt avgjørende for oppstart av bedrifter.

4.2.25 Vefsn

Kommunesenteret Mosjøen er det nest-største tettstedet på Helgeland, og dekker kommunene rundt med senterfunksjoner. Mosjøen ligger ved

Nordlandsbanen og E6, foruten at stedet har kortbaneflyplass. Vefsn kommune mottok sine første midler over omstillingsbevilgningen i 1993, i forbindelse med reduksjoner i bemanningen ved hjørnesteinsbedriften Elkem Aluminium Mosjøen A/S og statlige virksomheter som forsvaret, postverket, televerket og Skogforvaltningen. I 1994 la i tillegg treforedlingsbedriften Nespo A/S ned virksomheten. Før 1986 hadde hjørnesteinsbedriften Elkem Aluminium Mosjøen A/S hatt en nedbemanning på omlag 300 i løpet av de foregående år, mens bedriften etter 1986 har hatt en ytterligere nedbemanning på 30 personer.

I løpet av perioden 1986-95 har den samlede sysselsettingen i kommunen gått ned med nesten 6 prosent, mens industrisysselsettingen har sunket med hele 15 prosent. Samtidig har sysselsettingen i offentlig og privat tjenesteyting økt med nesten 33 prosent. Til tross for sysselsettingsnedgangen, har kommunens folketall økt med 4 prosent i perioden.

Kommunen har vært en aktiv bidragsyter i omstillingsprosessen. I perioden 1993 til 1994 bevilget kommunen rundt 7,2 millioner til omstillingsformål. (En egenfinansiering på rundt 60 prosent.)

Tabell 4.32 **Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Vefsn; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data**

VEFSN 13699 innb. Sentralitet 1	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	6598	6208	-390	-5,9
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	720	690	-30	-4,2
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	62 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	1575	2092	517	+32,8

Sysselsetting industri	1721	1462	-259	-15,0
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	1.114.383			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	865.061			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	1.979.444			

Kommunen trekker fram vedtak om reduksjon i antall stillinger i ulike statlige virksomheter som et forhold med negativ virkning på omstillingsprosessen. Av positive momenter nevnes en økning i sysselsettingen på rundt 15 prosent innenfor den kommunale tjenesteytingen i perioden 1990 til 1994. Omstillingsarbeidet skal også ha ført til et sterkt lokalt engasjement og at næringslivet i kommunen har tatt aktivt del i utviklingen.

4.2.26 Rana

Kommunesenteret Mo i Rana er det største tettstedet på Helgeland, og har regionale senterfunksjoner i forhold til kommunene rundt. Med kortbaneflyplass og jernbaneforbindelse er kommunen i nordnorsk sammenheng, rimelig sentral. Det finnes imidlertid ingen alternative arbeidsmarkeder innenfor dagpendlings-avstand.

Tabell 4.33 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Rana; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigererte tall basert på administrative registre" og egne data

RANA 25 236 innb. Sentralitet 2	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	10858	10536	-322	-3,0
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	3154	1451	-1703	-54,0

“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	Ikke oppgitt			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	2489	3904	1415	+56,9
Sysselsetting industri	3954	1922	-2032	-51,4
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	3.249.228			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	5.286.363			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	8.535.591			

Rana kommune er i og for seg noe spesiell i omstillingssammenheng. Kommunen fikk midler fra den “ordinære” omstillingsbevilgningen i 1984 og 1988. I tillegg fikk kommunen en ekstraordinær bevilgning på 200 millioner i 1988. Bruken av denne ekstraordinære bevilgningen har vi ikke tatt opp, da denne i sin helhet gikk til AO-Rana - arbeidsmarkedsetatens omstillingsorgan i Rana. Bruken av disse midlene er tidligere evaluert av Nordlandsforskning i en egen rapport (Karsen & al. 1990). I tillegg bevilget Næringsdepartementet 500 millioner til den såkalte Rana-pakken, som gikk til omstillingen av næringslivet i Rana i forbindelse med omstruktureringene og nedbemanningene ved det tidligere AS Norsk Jernverk. Disse midlene har rimeligvis hatt mye større innvirkning på kommunens næringsutvikling enn omstillingsbevilgningene fra KAD. Dermed er det svært vanskelig å isolere virkningen av disse midlene fra virkningen av all annen virkemiddelbruk i kommunen. Rana Utviklingsselskap oppgir derfor at de har problemer med å identifisere bruken av KADs bevilgninger. Av samme grunn har en ikke svart på hvor mange arbeidsplasser KADs bevilgning har skapt. I 1984 ble det bevilget 10 millioner kroner. Disse midlene ble i desember 1985 overført fra Kommunal- og arbeidsdepartementet til det nystiftede investerings- og utviklingsselskapet Rana Invest A/S (via Rana kommune). Bevilgningen var tilskudd til etablering og drift av selskapet og ble bokført som grunnfond. Vi har imidlertid fått opplysninger om bruken av 7 millioner kroner som ble tilført Rana Utviklingsselskap A/S i 1988.

For øvrig har SNF foretatt evalueringer av bruken av Næringsdepartementets bevilgninger (Selvik, 1990, Høydahl og Grønlund, 1992, Grønlund, 1993, Grønlund og Karlsen, 1994, Grønlund, 1996). Fisjonsprosessene ved Jernverket er dessuten behandlet av Andersen (1993,1996) og Karlsen (1996 b).

Som vi kan se av tabell 4.33 har kommunen hatt en nedgang på 3 prosent i total sysselsetting i perioden 1986 til 1995. Nedgangen på rundt 51 prosent i industrisysselsettingen er mer enn oppveid av en økning på nærmere 57 prosent innen tjenesteytende næringer. En betydelig del av nedgangen i industrisysselsetting skyldes for øvrig omdefinering av arbeidsplasser i den offentlige statistikken ved utskilling av bedrifter fra Jernverket. Når det gjelder den interne fordelingen mellom ulike industribransjer finner vi at det har foregått relativt små endringer i perioden 1990 til 1995. Produksjon av metaller har den høyeste andelen av sysselsatte både i 1990 og 1995. Andelen er imidlertid noe lavere i 1995 enn i 1990. Tidligere hadde Rana to store basisbedrifter. I dag er situasjonen den at det finnes seks basisbedrifter i tillegg til vel 80 bedrifter i Mo Industripark (Karlsen 1996 b).

4.2.27 Fauske

Fauske fikk midler i forbindelse med problemer for hjørnesteinsbedriften Sulitjelma Bergverk A/S i Sulitjelma, 36 km fra kommunesenteret. I følge tall fra kommunen gikk sysselsettingen i bedriften ned fra 560 personer før omstillingen begynte til 1 ansatt i dag. I 1986 var det 350 ansatte i Sulitjelma Bergverk. Kommunesenteret Fauske ligger 6 mil øst for fylkeshovedstaden Bodø. Stedet ligger ved E6 og Nordlandsbanen. Fauske er et trafikknutepunkt, og har også regionale senterfunksjoner i forhold til kommunene både lengre sør og nord. Fauske kommune var den første kommunen som mottok midler fra omstillingsbevilgningen (tidligere beredskapsbevilgningen). I 1983 ble det bevilget 15 millioner over beredskapsbevilgningen. Disse midlene ble imidlertid ikke utbetalt før i

1985.

Kommunen har i perioden 1986 til 1995 hatt en nedgang i den totale sysselsettingen på 11,2 prosent. Befolkningen har imidlertid sunket med kun en prosent. Sysselsettingsnedgangen har vært størst innen bergverksdrift - hele 85,8 prosent. Industrisysselsettingen har også gått ned med 30,6 prosent i samme periode. Som ellers i landet, har offentlig og privat tjenesteyting hatt en betydelig vekst, uten at dette har kunnet kompensere for den betydelige reduksjonen innen industri og bergverk.

Fauske kommune prøvde lenge å skape ny drift i Sulitjelma Bergverk. Av negative faktorer som har virket inn på omstillingsprosessen trekker kommunen særlig frem konjunkturedgang og kopperprisen. Ellers legger kommunen vekt på at en del prosjektsatsninger som ble gjort tidlig i prosessen nå ser ut til å gi resultater. I kapitlene 5, 6 og 7 blir omstillingsprosessen i Fauske analysert grundigere.

Tabell 4.34 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Fauske; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

FAUSKE 9 925 innb. Sentralitet 1	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	3625	3218	-407	-11,2
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	350	1	-349	
"Dokumentert" årsverkeffekt av bedriftsrettet støtte	138 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	1216	1431	215	+17,7
Sysselsetting industri	252	175	-252	-30,6
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	25.653.378			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	4.990.937			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte				

(1995-kr)	30.644.315
-----------	------------

4.2.28 Sørfold

Sørfold er nabokommunen til omstillingskommunen Fauske, og tilhører samme arbeidsmarkedsregion. Hjørnesteinsbedriften Elkem Salten er lokalisert omlag 15 km fra tettstedet Fauske. Sørfold kommune fikk midler i 1992 i forbindelse med reduksjoner i bemanningen ved Elkem Salten. Kommunen er nå kommet med i det regionale samarbeidet om omstilling mellom kommunene Sørfold, Fauske og Saltdal. Sammen har kommunene etablert Indre Salten Vekst A/S. Denne organisasjonen startet sitt arbeide i årsskiftet 1995/96.

Av tabell 4.35 under ser vi at Sørfold kommune har hatt en nedgang i den totale sysselsettingen på 37,4 prosent. Bygg og anlegg har imidlertid hatt en nedgang i sysselsettingen på hele 470 i perioden, noe som skyldes forbigående anleggsvirksomhet i forbindelse med kraftutbygging. Om vi ser bort fra bygg og anlegg, har Sørfold hatt en sysselsettingsnedgang på 7,3 prosent fra 1986 til 1995. Kommunen har i samme periode hatt en befolkningsnedgang på 13,6 prosent. Industrisysselsettingen har i perioden gått ned med 19,6 prosent. Sammenlignet med landet for øvrig, har også økningen i offentlig og privat tjenesteyting vært lav.

Tabell 4.35 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Sørfold; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

SØRFOLD 2 573 innb. Sentralitet 1	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	1440	901	-539	-37,4
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	300	215	-85	-28,3
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet	10 årsverk			

støtte				
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	309	342	33	+10,7
Sysselsetting industri	337	271	-66	-19,6
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	1.598.118			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	610.114			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	2.208.232			

I vurderingen av negative forhold som virker inn på omstillingsprosessen trekker kommunen frem CO₂-avgiften som kan gi store negative konsekvenser for hjørnesteinsbedriften. Ellers vurderes omstillingsbevilgningen til å ha gitt kommunen mulighet for å bidra i utviklingen av bedrifter og prosjekter rundt hjørnesteinsbedriften, samt næringsutvikling generelt.

4.2.29 Tysfjord

Bevilgningen til Tysfjord kommune var en ekstraordinær utbetaling. Midlene ble gitt i forbindelse med kommunens engasjement for næringsutvikling på Drag. Kommunen mottok 2 millioner kroner i 1989. Disse midlene ble i sin helhet gitt som lån i forbindelse med etableringen av bedriften Minnor på Drag. Denne bedriften har siden gått konkurs. Drag ligger omlag ni mil og en fergereise sør for Narvik. Stedet ligger altså langt unna både markeder, innsatsfaktorer for næringslivet og alternative arbeidsmarkeder.

Tabell 4.36 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Tysfjord; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data

--	--	--	--	--

TYSFJORD 2 422 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	847	778	-69	-8,2
“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	0			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	253	317	64	+25,3
Sysselsetting industri	224	168	-56	-25,0
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	2.298.850			
Midler brukt til prosjektrrettede tiltak (1995-kr)	0			
Totalt for bedrifts- og prosjektrrettet støtte (1995-kr)	2.298.850			

4.2.30 Narvik

Narvik ligger ved E6 innerst i Ofotfjorden og med jernbaneforbindelse til det svenske jernbanenettet via Kiruna. Byen har regionale senterfunksjoner for kommunene rundt. Kommunen fikk sin første bevilgning i 1995, og hadde i 1995 ikke kommet skikkelig i gang med bruken av omstillingsmidlene. Narvik har ikke fått omstillingsmidler på grunn av nedleggelse av en hjørnesteinsbedrift, men heller på grunn av relativt store bemanningsreduksjoner i flere bransjer over kort tid. Av de viktigste bedriftene kan følgende nevnes: LKAB, Norsk Forsvarsteknologi, Televerket og NSB. Samlet førte disse reduksjonene til tap av omlag 440 arbeidsplasser. Når vi ser på perioden 1986-95, har kommunen likevel hatt en sysselsettingsvekst på vel 1 prosent, samtidig som folketallet har vært stabilt. Veksten innen offentlig og privat tjenesteyting har vært betydelig (vår statistikk bygger på tall fra andre kvartal for hvert år).

Tabell 4.37 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Narvik; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkseffekt.
Kilder: SSB “Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre”

og egne data

NARVIK 18739 innb. Sentralitet 2	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	7939	8038	99	+1,3
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	1.110	669	-441	-39,7
“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	32 årsverk			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	2795	3677	882	+31,6
Sysselsetting industri	836	491	-836	-41,3
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	1.676.000			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	475.000			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	2.151.000			

Kommunen har som nevnt nettopp startet arbeidet med omstilling, og er derfor opptatt av å etablere et organ for å håndtere prosessen. Dette organet har fått navnet Futurum.

4.2.31 Andøy

Andøy er den nordligste kommunen i Vesterålen i Nordland. Kommunesenteret Andenes ligger omlag 8 mils veg fra regionsenteret Sortland. Kommunen har kortbaneflyplass, og er dermed ikke av de aller mest perifere av omstillingskommunene. Andøy kommune ble bevilget midler i 1994 i forbindelse med reduksjoner innenfor forsvarsets aktiviteter. Folketallet har også vist en synkende tendens, med 4 prosent nedgang i perioden 1986-95. Kommunen er helt i startfasen av omstillingsprosessen. Av tabell 4.38 under ser vi at kommunen har hatt en nedgang i sysselsettingen på totalt 9,5 prosent i perioden 1986 til 1995.

Industriusselsettingen har i samme periode gått ned med 20 prosent. På 90-tallet har tendensen likevel vært stigende, spesielt for fiskeforedlingsindustrien.

Når det gjelder årsverkseffekten av omstillingsmidlene opplyser kommunen at en har forhåpninger om virkninger ut over den bemanningen som er forbundet med enkelte bedriftstilskudd. En har i særlig grad forhåpninger knyttet til en nyopprettet fergeforbindelse til Senja i Troms fylke. Sett i sammenheng med turistnæringen ansees denne fergeruten som viktig. Forsvaret har så langt ikke kunnet oppgi tall for nedbemanningene på Andøya.

Tabell 4.38 **Syssettingsutvikling 1986-95 i Andøy; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data**

ANDØY 6 088 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	2695	2438	-257	-9,5
Syssettingsutvikling i problembedrifter	Ikke tilgjengelige opplysninger			
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	11 årsverk			
Syssetting offentlig og privat tjenesteyting	1165	1208	43	+3,7
Syssetting industri	209	167	-42	-20,1
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	1.783.315			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	653.416			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	2.436.731			

4.2.32 Vardø

Vardø ligger ved Finnmarks øst-kyst, omlag 7 mil fra fylkeshovedstaden Vadsø. Det som preger Finnmarks bosettingsmønster er mangelen på større tettsteder/byer. Nærmeste by av betydning er dermed Tromsø. Som resten av Finnmark ligger altså Vardø svært perifert. Vardø kommune mottok midler i 1992 i forbindelse med vanskeligheter innenfor fiskeforedlingsindustrien og reduksjoner i statlige virksomheter. Mulighetene for fiskeindustrien ser imidlertid lysere ut og kommunen signaliserer en optimisme i forhold til utviklingen fremover. Sysselsettingen innenfor "problembedriftene" har økt med 11,8 prosent i perioden 1986 til 1995. Denne sysselsettingen er likevel temmelig usikker på sikt, da fiskeindustrien er svært avhengig av leveranser fra russiske trålere.

Den totale sysselsettingen i Vardø har økt med 3,6 prosent i perioden 1986-95. Foruten sysselsettingsveksten innen fiskeindustrien, har det også vært en beskjedne økning innen offentlig og privat tjenesteyting.

I forbindelse med tildelingen av midler har kommunen utarbeidet et "Program for næringsutvikling" hvor en peker ut satsingsområder for det videre arbeidet. Det meste av de tildelte midler har gått med til dette arbeidet. Kommunen har gitt bedriftsrettet støtte til en enkelt bedrift, en av hjørnesteinsbedriftene. Denne har mottatt midler som går til utredning av mulighetene for etablering av en ny fiskeforedlingsbedrift i kommunen.

Tabell 4.39 Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Vardø; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigererte tall basert på administrative registre" og egne data

VARDO 3 007 innb. Sentralitet 0	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	1309	1356	47	+3,6
Sysselsettingsutvikling i problembedrifter	255	285	+30	+11,8
“Dokumentert” årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	0			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	541	570	29	+5,4
Sysselsetting industri	282	407	125	+44,3
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	201.305			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	1.223.975			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	1.434.280			

Kommunen angir ingen konkrete elementer som har virket negativt på omstillingsprosessen. Derimot nevnes det som positivt at fisken er tilbake og at fiskekvotene er økt. Når kommunen skal gi en mer generell vurdering av betydningen omstillingsmidlene har hatt, legges det vekt på at en har fått en “oppegående” næringsetat, og at næringslivet har deltatt aktivt i arbeidet med Strategisk Næringsplan. Næringslivet har også i flere tilfeller inngått i samarbeidsprosjekter med kommunen. En anslår også at næringsfondstildelinger i perioden har gitt anslagsvis 20 til 30 nye arbeidsplasser og bidratt til å sikre omtrent like mange.

4.2.33 Sør-Varanger

Sør-Varanger er på samme måte som Rana, et spesialtilfelle innen omstilling. Kommunen har mottatt en omstillingsbevilgning på 400 millioner fra NOE i perioden 1991-95 som er evaluert av Nordlandsforskning (Berg & al. 1996). Sysselsettingsutviklingen i de bedriftene som har mottatt midler fra KADs omstillingsbevilgning før NOE overtok ansvaret for omstillingen i kommunen, kan derfor være påvirket av senere virkemiddelbruk. Det er også vanskelig å vurdere sysselsettingsutviklingen i kommunen generelt i forhold til KADs omstillingsbevilgning. Samtidig har utenrikspolitiske forhold fått svært stor betydning for kommunen, da grensen mot Russland ble åpnet etter 70 års lukking. Dermed ble Sør-Varanger, med kommunesenteret Kirkenes med ett vestens brohode mot Nordvest-Russland. Fra å ligge i en av Europas ytterste periferier, ble Kirkenes på mange måter et svært sentralt lite tettsted.

Sør-Varanger mottok 40 millioner over omstillingsbevilgningen i 1986 og 10 millioner i 1987. 20 millioner var øremerket til grunnkapital i utviklingsselskapet Sør-Varanger Invest. De resterende 30 millioner ble stilt til disposisjon for kommunens arbeid for etablering av nye arbeidsplasser. Sør-Varanger Invest, som ble stiftet i mai 1985, har hatt ansvaret for prosjektet "Bedriftsutvikling". Rammen for dette arbeidet var på 10 millioner kr. De resterende 20 millioner skulle fordeles på de øvrige prosjektene som er nevnt over. I vår undersøkelse har vi bare fått tilbake opplysninger om de 10 millionene som Sør-Varanger Invest har hatt ansvaret for.

Tabell 4.40 **Sysselsettingsutvikling 1986-95 i Sør-Varanger; totalt, samt i offentlig og privat tjenesteyting og industri. Virkemiddelbruk og årsverkeffekt. Kilder: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre" og egne data**

SØR-VARANGER 10 010 innb. Sentralitet	1986	1995	1986-95	% endr.
Total sysselsetting	4276	4352	76	+1,8
Sysselsettingsutvikling i problembedrift	920	384	-536	-58,2
"Dokumentert" årsverkseffekt av bedriftsrettet støtte	Ikke oppgitt			
Sysselsetting offentlig og privat tjenesteyting	1495	2073	578	+38,7
Sysselsetting industri	195	367	+172	+88,2
Midler brukt til bedriftsrettet støtte (1995-kr)	11.750.032			
Midler brukt til prosjekttrettede tiltak (1995-kr)	0			
Totalt for bedrifts- og prosjekttrettet støtte (1995-kr)	11.750.032			

Til tross for en nedbemanning på bortimot 600 arbeidstakere i AS Sydvaranger i perioden 1986-95 (1995-tallet er fra 2. kvartal), har Sør-Varanger hatt en sysselsettingsvekst på 1,8 prosent i perioden. Offentlig

og privat tjenesteyting har økt med bortimot 40 prosent, etableringen av Statens Innkrevningssentral for barnebidrag inkludert. Veksten innen industri har vært ganske formidabel i relative tall. I utgangspunktet var imidlertid Sør-Varangers industrisysseletting svært lav. Det meste av industritilveksten har også kommet som en følge av utskillinger fra AS Sydvaranger, med påfølgende omklassifisering av arbeidsplasser. Sør-Varanger blir nærmere omtalt i kapitlene 5, 6 og 7.

4.3 SAMMENDRAG AV ENKELTKOMMUNENE

Det går tydelig fram av denne kommuneoversikten at kommunene ut fra forskjellig utgangspunkt, med forskjellig størrelse på omstillingsbevilgningen og i løpet av ulike tidsrom, har kommet til ulike resultat. Som sammenfatning gir dette et heller forvirrende bilde. Noen fellestrekk finnes likevel. For det første har det vært en strukturelt betinget sysselsettingsvekst i offentlig og privat tjenesteyting for samtlige kommuner, med unntak av de kommunene som har hatt problemer på grunn av nedtrappinger i forskjellige typer statlig servicevirksomhet. De fleste steder har veksten innen offentlig og sosial tjenesteyting hatt større direkte sysselsettingsmessig betydning enn bruken av omstillingsmidlene. Midlene er gått med til å lindre “uheldige” lokale virkninger av strukturendringer i næringslivet. Samtidig har likevel de “heldige” lokale virkningene av de samme strukturendringene vært viktigere for de fleste kommuner. Vi holder oss her kun til de rene sysselsettingstall. Om vi skal gå inn på forholdet mellom basisarbeidsplasser og “avledet” virksomhet, kan bildet bli et noe annet, men den diskusjonen kommer vi ikke inn på her.

På grunn av nedtrappinger innen først og fremst industri og bergverk, har de fleste kommunene fått en næringsstruktur som ligner mer på strukturen for landet som helhet. Ensidigheten er blitt mindre, når vi med dette mener mindre grad av avhengighet av en enkelt, konkurranseutsatt bedrift eller bransje. I endel kommuner har sysselsettingen sunket ned i større diversifitet - næringslivet er mindre ensidig, men på et lavere sysselsettingsnivå (Hansen 1995).

4.3.1 Kommuneoversikt

Tabell 4.41 viser en oversikt over noen sentrale variabler for omstillings-kommunene og regionene. Vi vil nå feste noen kommentarer til denne oversikten. Under kolonnen for befolkning ser vi at ni av kommunene/regionene har hatt en økning i folketallet mellom 1986 og

1995. En kommune har hatt uforandret folketall, mens flertallet- 21 av kommunene/ regionene har hatt en nedgang i folketallet. Dette viser kanskje først og fremst grunnen til at disse kommunene har fått midler fra omstillingsbevilgningen, men det indikerer også

at omstillingsbevilgningen ikke fullt ut har klart å kompensere for sysselsettings-nedgangen i hjørnesteinsbedriftene.

Industriandel, eller andel av sysselsettingen innenfor industri og bergverk varierer sterkt mellom kommunene. Folldal, Steinkjer, Røyrvik, Namskogan, Narvik, Fauske og Andøy ligger alle på under 10 prosent av sysselsettingen innenfor industri/bergverk. Med unntak av Narvik og forsvarskommunene Steinkjer og Andøy, er alle disse kommunene bergverkskommuner, der gruvene er lukket. Bergverkskommunene, med unntak av Verran og Sør-Varanger, sitter igjen med en industriandel som ligger langt under landsgjennomsnittet etter omstillingen.¹⁴ Gruvesamfunnene har altså gått gjennom store næringsmessige forandringer. Ved utgangen av 1996 vil også Sør-Varangers industriandel ligge på rundt 10 prosent av totalsysselsettingen.

De isolerte smelteverkkommunene på Vestlandet; Sauda, Årdal og Sunndal, peker seg ut med den høyeste industriandelen. Når disse kommunene i tillegg er næringsmessig dominert av hvert sitt smelteverk, er disse kommunene helt klart av de mest ensidige av omstillingskommunene i dag.

“Problem”-bransje viser til den bransjen som hadde problemer av en slik art at kommunen/regionen fikk status som omstillingsområde. Kolonnen etter i tabell 4.41 viser hvilken bransje (på 2-siffer nivå) som var den største innenfor industri/bergverk i 1995. For Nome, Nordhordland, Steinkjer, Narvik, Alstahaug og Andøy gir det ikke mye mening å sammenligne de to kolonnene. Om vi imidlertid ser på de resterende kommuner/regioner, har ni hatt et skift i næringslivet, slik at “problem”-bransjen ikke lenger er den største bransjen innenfor industri/bergverk. Femten av områdene har

¹⁴ Det må settes en anmerkning ved den høye forandringsverdien for Folldal. Som tidligere nevnt lå Folldal Verk i nabokommunen Dovre. Derfor har en vekst på noen få industriarbeidsplasser gitt så enorme positive utslag i andel industrisysselsetting, selv om gruvevirksomheten er lagt ned i løpet av måleperioden.

“opprettholdt” sin problembørs fra 1986 til 1995. Likevel må det kunne hevdes at omstillings-kommunene/regionene har vært gjennom rimelig store næringsmessige endringer i løpet av de ni årene fra 1986 til 1995.

Mye av denne endringen har kommet som vekst innenfor offentlig og privat tjenesteyting. I 1995 lå gjennomsnittlig sysselsettingsandel for landet i denne næringsgruppen på 36,4 prosent. Tabell 4.41 viser at 16 av kommunene/regionene lå over denne verdien i 1995, mens 15 lå under. Med unntak av Vefsn, lå samtlige nordnorske kommuner over landsgjennomsnittet. Kun en tredjedel av de sørnorske kommuner/regioner lå over dette snittet. Hele 21 av de 32 kommunene/regionene (68 prosent) hadde imidlertid en vekst innenfor offentlig og privat tjenesteyting i perioden som lå høyere enn veksten på landsbasis (som var 20 prosent). Sju av kommunene hadde en vekst på mer enn 50 prosent.

Kolonnen for effekt i årsverk, som viser de lokale omstillingsaktørers vurdering av den sysselsettingsmessige effekten av de bedriftsrettede omstillingsmidler, gir kun en pekepinn for effekten. Da tallene er basert på utøvd skjønn i den enkelte kommune/region, er de ikke direkte sammenlignbare. En rangering av den enkelte kommune etter pris pr årsverk er heller ikke rimelig, da utgangspunktet er så ulikt kommunene imellom. Det er altså ikke mulig å gjøre noen direkte slutning fra pris pr årsverk til den enkelte lokale omstillingsaktørs dyktighet.

Den siste kolonnen - % av midler til “overlevende” - viser hvor stor del av midlene som er gått til bedrifter som fremdeles var i drift pr 31.12.95. Variasjonene her er store, fra 26 til 100 prosent. Det er et visst samband mellom tidspunkt for første utbetaling og andel av midlene som er gått til bedrifter som fremdeles er i drift. Denne sammenhengen er imidlertid ikke sterk, noe som tyder på at det finnes andre variabler som er vel så viktige som starttidspunkt når forskjellen i overlevelsessevne skal forklares. Som for eksempel type etablering (se kapittel 3 og 7).

Som nevnt er det et problem i forhold til målingen av effekt at omstillings-bevilgningen har vært virksom i den enkelte kommune/region i

ulike tidsrom. Tabellen under viser at to av kommunene fikk sin (første) bevilgning før 1986. Tretten av kommunene ble omstillingskommuner i perioden 1986-89. Ytterligere ni kommuner/regioner kom til i tidsrommet 1990-93, mens de siste 10 kom inn i 1994-95.

Tabell 4.42 Omstillingskommuner/regioner etter tidspunkt for første utbetaling fra omstillingsbevilgningen. Kilde: Egne data

1983-1985		1986-1989		1990-1993		1994-1995	
Fauske	1983	Verran	1986	Kvam	1990	Røyrvik	1994
Rana	1984	Sør-Varanger	1986	Namskogan	1991	Holmestrand	1994
		Meldal	1987	Ringsaker	1991	Nome	1994
		Nærøy	1987	Sigdal	1992	Andøy	1994
		Folldal	1987	Vardø	1992	Nordhordland	1994
		Notodden	1987	Steinkjer	1992	Østfold IO	1994
		Meråker	1988	Vefsn	1993	Narvik	1995
		Alstahaug	1988	Sørfold	1993	Vaksdal	1995
		Årdal	1989	Vekst i Grenland	1993	Fedje	1995
		Sunndal	1989			Indre Salten V.	1995
		Tinn	1989				
		Sauda	1989				
		Tysfjord	1989				

4.3.2 Virkninger ut over den umiddelbare sysselsettingseffekten

Vår omtale av virkninger av omstillingsmidlene ut over de direkte “målbare” sysselsettingseffektene, er på sett og vis de lokale utviklings /investerings-selskap/ næringsetatens egnevaluering, noe som kanskje vil farge framstillingen endel. Dette forholdet bør kanskje være med i bakhodet i lesningen av avsnittet som følger.

For det første ser det ut som om aktivitet i seg selv gir en viss entusiasme. Det at det finnes midler som kan rettes mot det lokale næringsliv, skaper en positiv oppmerksomhet, eller en lokal mobilisering. Videre mener de lokale næringsetater og nærings- og utviklingsselskap stort sett at de har lyktes

med å få i gang nytenking og å få næringslivet med i en kreativ prosess. Aktivisering gjennom arbeid med strategisk næringsplan nevnes av flere. Videre trekkes det fram forhold som at kommunen er blitt aktivisert i forhold til næringsutvikling og at dialogen mellom næringsliv og de kommunale aktørene er blitt bedre. Næringsutvikling er rett og slett satt på agendaen på en ny måte.

Flere mener bestemt at omstillingsarbeidet har satt i gang prosesser som vil gi positive virkninger også videre framover. Den profesjonaliseringen de lokale aktørene mener er skjedd i det lokale tiltaksapparatet og i næringslivet gjennom omstillingsprosessene, vil kunne bære frukter også etter at omstillings-bevilgningene er brukt opp. Fra enkelte hold blir det imidlertid påpekt at det er i denne fasen næringsutviklingsapparatet virkelig blir satt på prøve. Utfordringen er da å beholde næringsutvikling som en varm sak i næringslivet og blant lokalpolitikere. Da gjelder det å holde oppe entusiasmen også uten midler utenfra.

Det er ikke merkelig om det lokale tiltaksapparat ønsker å formidle at det er positivt at kommunen er tilgodesett med midler til næringsutvikling og at midlene er benyttet på en forstandig måte. Erfaringer fra tidligere evalueringer viser imidlertid at bildet av prosessen kan få visse nyanser om en spør målgruppen - det lokale næringsliv, om deres vurdering av tiltaksapparatets innsats. Hvorvidt disse nyansene finnes også her, har vi ikke grunnlag for å uttale oss om.

4.4 OPPSUMMERING

Vi har lett etter strukturelle variabler som kan forklare ulikheten i resultater av omstillingsprosessene i de 32 aktuelle kommuner/regioner. Offentlig statistikk er sammenstilt med materiale fra resultatevalueringen på forskjellige måter for om mulig å avdekke mønstre i forhold til utviklingen i kommuner og regioner. Utviklingen i total sysselsetting, sysselsetting i

industri og bergverk, offentlig og privat tjenesteyting og i den enkelte kommune/regions "problem"-bransje, er sett i forhold til kommune/region-størrelse, sentralitet og næringskarakteristika. Men vi fant ingen entydige mønstre i forhold til variasjon mellom disse variablene. Det er funnet en generell nedgang i industrisysselsetting og økning i sysselsetting innenfor offentlig og privat tjenesteyting. Vi har funnet at enkelte samfunn ikke lenger har naturressurser, men kommunens egen befolkning som den viktigste næringsmessige basis: De tjenesteytende næringer har blitt stadig viktigere. Men som sagt; ingen klare sammenhenger mellom type kommune og utviklingsmønster.

Utviklingen i den enkelte omstillingskommune er kompleks. Studier av omstillingsprosesser i Norge såvel som andre land har vist at *"ulike steder har ulikt potensiale for å møte de utfordringer en eksternt initiert krise stiller stedet overfor"* og at *"ulik omstillingsevne kan forklares både ut fra endogene og eksogene forhold, eller i en geografisk språkdrakt; både ut fra stedsspesifikke og generelle forhold...De lokale prosesser (..) kan verken "leses av" som direkte refleksjon av generelle prosesser eller predikeres ut fra rent lokale forhold"* (Grønlund, 1996:2). Det kan være ulike mulige utfall av en omstillingsprosess, avhengig av lokalsamfunnets kvaliteter og hvordan disse aktiviseres innenfor gitte strukturelle rammer.

Denne miksen av kontekstuelle og strukturelle forhold er det vanskelig å påvise og forklare ut fra statistikk. Om en skal finne de kritiske suksessfaktorer for omstilling av kommuner og regioner med ensidig næringsgrunnlag, må man derfor gå mer intensivt til verks og analysere prosessene og aktørene i det enkelte lokalsamfunn. I de neste kapitlene gjør vi nettopp dette for seks av kommunene.

5 OMSTILLING ER ØDELEGGELSE OG NYSKAPNING

av Åge Mariussen og Ole Johan Andersen m.fl.

I mange av våre ensidige industristeder med bergverk og malmbasert industri vokste en hjørnesteinsbedrift fram som den sentrale institusjonen. Det knytter seg sterke lojaliteter til livsform og praksis i slike bedrifter. Organisasjonen gjennomsyres, som Selznick (1949, 1992) uttrykker det, med verdier. Dermed blir organisasjonen, dens praksis og rutiner, et mål i seg sjøl. Men hjørnesteinsbedriften trygget kontinuitet, ikke bare for de som sto på lønningslistene på verket, men også for deres hushold, for kjøpmannen, læreren og havnesjefen, kort sagt, for industrisamfunnet. Samfunn og bedrift var ett og det samme, det ene var utenkelig uten det andre. Denne sammenhengen var ikke bare et abstrakt regionaløkonomisk fenomen. Den var også en tenkemåte som ble delt og tatt for gitt av alle. Bedrift og samfunn blir "limt sammen" til en helhet, det Selznick omtaler som en "tykk institusjonalisering". Alt henger sammen, med hjørnesteinsbedriften som tyngdepunktet som garanterer trygghet, stabilitet og orden, forankret i generasjoners kontinuitet. Slik blir en trussel mot hjørnesteinsbedriften en trussel mot elementene i vår tilværelse som står øverst i vårt behovshierarki: stabilitet og orden rundt oss. Dermed fikk hjørnesteinsbedriften dype forsvarsverk: innbyggere, godt organisert i idrettslag, menigheter, politiske partier, fagforeninger og en rekke andre organisasjoner, som lett lot seg mobilisere til forsvar av det kjente og trygge.

Bestrebelser på en helt eller delvis avvikling av hjørnesteinsbedrifter måtte utløse spenning og konflikt. Det er likevel forskjeller i måten sentrale myndigheter, hjørnesteinsbedriftenes eiere, lokale ledere, fagbevegelse, kommune og innbyggere av industristedet har håndtert disse utfordringene. Disse forskjellene henger sammen med stedenes ulike institusjonelle forutsetninger, som la grunnlaget for prosesser som fulgte ulike spor.

I dette kapitlet oppsummerer vi erfaringene fra de innledende fasene i omstillingen av seks industristeder: Sulitjelma i Fauske kommune, Meldal, Kirkenes i Sør-Varanger kommune, Verran, Folldal og Notodden.

5.1 SULITJELMA OG FAUSKE¹⁵

Sulitjelma var organisert rundt et tyngdepunkt, gruveselskapet, etablert i 1887. Kobbergruvene og smelteverket dominerte det lille, isolerte industristedet oppe i fjelldalen i hundre år, til nedleggelsen i 1996. Ledelsen i gruveselskapet var balansert med en sterk og aktiv gruvearbeiderforening, som i sine velmaktsdager hadde en sentral rolle i LOs historie. Stedet ble bundet sammen med omverden ved hjelp av en smalsporet jernbane, som gikk ned til utskipningshavnen ved fjorden. Isolasjonen ble brutt i 1978, da jernbanen ble erstattet med veiforbindelse. Kjøreturen fra Sulitjelma til kommunesentret Fauske tar bare 40 minutter. Men tankemåten, vanene og rutinene som var formet av de 91 årene uten vei, forsvant ikke med den nye forbindelsen med omverdenen.

Problemene i markedet for Elkems produkter fra Sulitjelma bygde seg opp på 1970-tallet. Elkem trakk seg som eier og overlot ansvaret til staten i 1976. Disse faresignalene førte til lokal mobilisering for å redde stedet. Samtidig fant folk i Sulitjelma sammen for å prøve å utvikle annen næringsvirksomhet. Utgangspunktet var gruveselskapet og fagforeningen. Sulitjelma Gruver A/S og Fauske kommune opprettet Sulitjelma Utviklingsselskap A/S i 1976. Samtidig etablerte Grubearbeiderforeningen en Alternativ Industrigruppe. Denne gruppen tok viktige initiativ, til bedrifter som eksisterer fremdeles - et hotell og en produsent av malmbaserte suvenirer. Dette lokale arbeidet ble imidlertid pasifisert som

¹⁵ Analysen av Fauske bygger på Allan Sande (1996): Nedleggelsen av Sulitjelma Bergverk og omstillingen i Fauske kommune.

følge av kommunikasjonsproblem med kommunale myndigheter i Fauske - og deretter nedlagt. Prosessen skapte frustrasjoner som bidro til å opprettholde avstanden mellom Fauske og Sulitjelma, også etter at veien var kommet. Etter 1976 satt staten som eier av en ulønnsom hjørnesteinsbedrift.

For staten var omstilling en del av en nedtrappingsplan av gruvedriften. Lokalt mobiliserte imidlertid befolkningen mot nedlegging av gruveselskapet.

Staten ga Fauske kommune ansvaret for omstilling. Omstilling var noe nytt for kommunen, den måtte prøve seg frem. Prøving og feiling ble vanskelig, ikke minst fordi det uerfarne tiltaksapparatet i Fauske ikke hadde tillit i Sulitjelma. Ikke rart at de da søkte hjelp utenfra, hos konsulenter. En ny etat, med næringssjef og to ansatte, ble etablert. Etaten arbeidet med akkvisisjon av nye bedrifter utenfra til Sulitjelma. Kommunen, med sine konsulenter uten kjennskap til det folk i Sulis virkelig kunne, brytning og smelting av kobbermalm, var ikke en institusjon som hadde tillit til å påta seg omstilling av Sulitjelma. De var fremmede som brøt seg inn på et område der de ikke hadde forutsetninger for å gå inn. Det fantes ingen sosial kapital, i form av tillitsrelasjoner mellom folk i Fauske og Sulitjelma, som skapte basis for praktisk samarbeid. Tvert i mot, aktørene ble, som Sande (1996) peker på, opptatt av å motarbeide hverandre.

De lokale koordinasjonsproblemene ble satt på spissen i forbindelse med beslutningen om nedlegging av gruvene i 1986. Lokale aktører fra Sulitjelma tok direkte kontakt med industriministeren. En styringsgruppe som ble opprettet for omstillingsarbeidet 1986, ble oppløst allerede i 1987 på initiativ fra ordføreren. På denne måten mislyktes begge de to forsøkene på å få til samordning mellom Fauske og Sulitjelma. Sulitjelma var taperen.

Sande (1996) viser hvordan arbeidet med omstilling i Sulitjelma ble brutt i stykker, i en prosess som kulminerte med at de sentrale institusjonene i Sulitjelma som bar oppe industrikulturen, gruveselskapet og arbeiderforeningen, ble sanert. Med unntak av enkelte fisjonsbedrifter, som

nå er lokalisert til Fauske, ble kunnskapen gruvevirksomheten hadde bygd opp, borte. Ideene som bar de lokale institusjonene, blir nå tatt vare på lokalt i museet - og i den årlige festivalen. Her finner vi relikvier som minner om den gamle storhetstiden, fagforeningsfaner, uniformer og teknisk utstyr fra gruvene som innbyggerne tar vare på og viser frem for hverandre og for besøkende.

I omstillingsperioden mistet Sulitjelma 420 årsverk. Omstillingsarbeidet skapte 42 nye arbeidsplasser på stedet. Sulitjelma tapte først og fremst institusjonelt, ved at lokalbefolkningen mistet kontrollen over sin egen utvikling. Her står Sulitjelma i kontrast til et annet gruvesamfunn, Meldal. Men i Fauske kommune førte vanskene i Sulitjelma til en reorientering i omstillingsarbeidet, der målet med arbeidet ble definert om fra å være orientert mot Sulitjelma, til å omfatte kommunen, der tettstedet Fauske var sentralt - og, i neste omgang, en større region, der også nabokommunene var med.

5.2 MELDAL¹⁶

Meldal hadde en sentral institusjonell aktør som ikke sviktet meldølingene da det røynt på, konsernet Orkla. Orkla så tidlig problemene med drift av den tradisjonelle gruvevirksomheten. Samtidig var Meldal Orklas vugge. Orkla tok derfor initiativ til samarbeid med kommunen allerede i 1977. Initiativet førte over i et arbeid med styrking av andre industribransjer på stedet - og akkvisisjon av industribedrifter utenfra. Slik ble en tillitsfull relasjon mellom konsern og kommune gradvis bygd ut. Kommunen bygde opp erfaring med næringsplan-legging og omstilling. Disse erfaringene kom godt med i den kritiske perioden fra 1987, da Orkla avviklet

¹⁶ Analysen av Meldal bygger på Allan Sande (1996): Omstilling i Meldal kommune og nedleggelse av Løkken Verk.

gruvevirksomheten samtidig med at en annen lokal bedrift gikk konkurs. Vanskene motiverte kommunen til å søke Kommunal-departementet om midler fra omstillingsbevilgningen.

Det ble også mobilisert penger, kunnskap og menneskelige ressurser fra Orkla. For å få koordinert arbeidet, ble det opprettet en styringsgruppe, med flere representanter for kommunen, bl.a. opposisjonen, Orkla, en lokal banksjef og fagbevegelsen. Denne organiseringen, med åpen informasjon til alle de sentrale organisasjonene, bidro til å skape oppslutning om prosessen. Den tykke linjen i dette samarbeidet var relasjonen mellom kommunen, Orkla og gruvearbeider-foreningen. Her ble det bygd opp sosial kapital, tillit, som muliggjorde tett kontakt og informasjon, kombinert med en handlekraftig organisering. På 1990-tallet ble denne organiseringen bygd ytterligere ut, gjennom et kommunalt næringsplanarbeid - en oppfølging fra planleggingen på 1970-tallet i den første fasen - og et profesjonalisert og avpolitisert tiltaksapparat.

Prosesen i Meldal er preget av gradvis utvikling av tillit mellom partene. En basis i denne prosessen er relasjonen mellom Orkla og kommunen. Orkla og kommunen lyktes med å bygge opp tillit gjennom små skritt, praktiske erfaringer som gradvis utvikles videre og styrkes. Denne relasjonen ble etablert mens staten var fraværende. Her var det åpenbart Orkla som var den tunge parten. Orkla har både industriell autoritet - og ressurser til å utrette ting. Tanken på at kommunen kunne true Orkla, synes å ha vært fjern da relasjonen ble initiert på initiativ fra Orklas øverste ledelse. Orklas hensikt var å trekke seg ut fra den ulønnsomme malmbaserte virksomheten på Løkken. Men samtidig ga Orkla hele tiden uttrykk for at de ønsket å forbli i kommunen.

Den statlige støtten kom først etter ti år. Den kunne da bygge på - og styrke - relasjonen. Kommunens apparat ble riktignok utviklet og styrket i de vanskelige årene på 1980-tallet, men uten at Orkla følte seg truet - og i nært samarbeid med Gruvearbeiderforeningen. Gruvevirksomheten kunne avvikles gjennom ritualer som ivaretok æren til de som hadde båret denne

tradisjonen oppe. Orklas fortsatte tilstedeværelse, ved siden av museet, viser at symbolene fra denne tiden verdsettes. Selv om gruvevirksomheten er avviklet, spiller selskapet fortsatt en lokal rolle, gjennom administrasjonskontorene. Gjennom den gradvise oppbyggingen av sosial kapital i Meldal, ble det størknede limet så og si flytende igjen. Bitene kunne tas fra hverandre - og settes sammen på nytt.

Enighet og samarbeid var imidlertid ikke nok til å oppnå resultat. Som vi skal se i kapittel 7, fikk Meldal problem med flere av sine engasjement.

5.3 SØR-VARANGER¹⁷

Befolkningen i Sør-Varanger kommune hadde en uvanlig sterk posisjon i etterkrigstida, på grunn av industristedets geopolitiske rolle i den kalde krigen. Kommunen var Natos forpost på grensen til Sovjet-Unionen, bare 20 norske mil fra den sentrale marinebyen Murmansk. Den kalde krigen ga innbyggerne trygghet, selv om det begynte å gå dårlig med hjørnesteinsbedriften. Den lokale økonomien var upåklagelig, takket være en lønnsom hjørnesteinsbedrift som ga godt betalt arbeid og bygde ut en moderne og god infrastruktur. 1968 var det siste året A/S Sydvaranger gikk med overskudd.

I Sør-Varanger var det ingen fysisk avstand mellom kommunen og industri-stedet som det hadde vært i de 91 årene uten vei i Sulitjelma. Tvert i mot, pelletsverket i Kirkenes der malmen fra dagbruddet ble foredlet hadde utsikt til kommunehuset. Nærheten var imidlertid ikke bare geografisk, men også funksjonell. Da A/S Syd-Varanger begynte å få problem,

¹⁷ Analysen av Sør-Varanger bygger på Berg, Bø, Huse, Høydahl og Mariussen (1996): En krevende oppgave: om omstillingen i Sør-Varanger, NF-Rapport nr. 9/96.

ivaretok gruve-selskapet mange oppgaver som i andre deler av Norge regnes som kommunalt ansvar, så som oppbygging og drift av det meste av offentlig infrastruktur, fra gatebelysning til sykehus. Bedriften eide grunnen byen sto på - og regulerte bruken av den. Kanskje på grunn at bedriften så lenge holdt fast på disse oppgavene - og kanskje også fordi Sør-Varanger er periferien i periferien, var kommuneinstitusjonen svak og lite utviklet.

Debatten rundt A/S Sydvarangers fremtid nådde en topp tidlig på 1980-tallet, da en serie sentrale beslutninger som innledet nedtrappingen kom. En lang kamp for overlevelse begynte. Et langsiktig arbeid for å utvikle nye konsepter for drift, bl.a. underjordsdrift, og for å utvikle nye, malmbaserte produkter, ble satt i gang. Dette arbeidet ble finansiert med støtte fra Industridepartementet. I den første perioden så det likevel ut til at A/S Syd-Varanger skulle komme til å spille en sentral rolle i Sør-Varangers omstilling. Bedriften medvirket til etablering av et skipsverft i Kirkenes, KIMEK. Stammen i dette verftet var en vellykket utskilling av A/S Sydvarangers elektroavdeling. For å knytte stedet nærmere til seg, begynte A/S Sydvaranger å kjøpe inn mer utstyr og tjenester lokalt, noe som var gunstig for flere lokale bedrifter. Samtidig ventet kommunen at bedriften skulle gjøre mer. Hvorfor kunne den ikke gi slipp på grunnen som byen lå på? Men A/S Sydvaranger var inne i en kamp på liv og død, og kunne ikke gi bort store verdier. Internt i A/S Sydvaranger bredde oppfatningen seg at selskapet måtte prioritere sin egen omstilling: utvikling av nye, lønnsomme malmbaserte produkter og nye konsept for utvinning av malm. A/S Sydvaranger gikk over i en mer innadventt fase, til stor frustrasjon for omgivelsene.

Arbeidet med omstilling i Sør-Varanger startet i regi av Kommunal-departementet i 1986. Det ble gitt 67,5 millioner i omstillingsmidler i perioden 1986 til 1990. Et investeringsselskap, Sør-Varanger Invest A/S, ble opprettet. Kimek ble etablert på grunnlag av elektroavdelingen ved A/S Syd-Varanger. Reiselivsnæringen ble utviklet. En rekke prosjekt ble satt i gang, til dels basert på eksterne, innleide

konsulenter. En rekke utredninger og planer ble utarbeidet. Arbeidet ble etter hvert lammet av en rekke dype og opprivende konflikter. Den unge kommunen ble ikke en samlende koordinator, men i steden skyteskive for de som med rette eller urette følte at de ikke fikk sin del av de nye mulighetene som omstillingsmillionene skapte. Et mislykket prosjekt, der kommunen ble fikk med seg næringslivet i et forsøk på å etablere en oljebase, Barents Base, bidro til å sette fart i den lokale kritikken av kommunen og tiltaksapparatet. Situasjonen ble oppfattet som uholdbar - kommunen kunne ikke fortsette å ha ansvaret for omstilling i Sør-Varanger.

Gjennom st.prp. 80 for 90-91 ble ansvaret sentralisert til Næringsdepartementet. Men trass i sentraliseringen av ansvar, beskriver proposisjonen omstilling som en koordinering av flere, løst koblete aktører, bygd på frivillig medvirkning. Arbeidet ble koordinert ved hjelp av et utvalg med sentrale, fylkeskommunale og lokale aktører. Næringsdepartementet arbeidet med å knytte eksterne industriaktører til Kirkenes, bygd på stedets lokalisering, nær Russland - og gjennom eierskap i lokal industri. Det viktigste av disse prosjektene var utbyggingen av Kimek, som fikk en verkstedhall med avansert heiseanlegg. Kimek ble eid av Kværner.

I praksis innebar sentralisering av ansvar at arbeidet med omstilling kom til å bli løftet ut av den kommunalpolitiske arenaen. Fremdriften i omstillingsarbeidet ble svak: utskillingen av nye deler av A/S Syd-Varanger, som var planlagt allerede i 1990 lot seg ikke fullføre før i 1995, på grunn av intern motstand i A/S Sydvaranger.

Arbeidet i regi av kommunen og Sør-Varanger Invest gikk imidlertid fremover.

Det var enighet om at tiltaksarbeid, akkvisisjon og markedsføring av Sør-Varanger skulle skje i regi av Sør-Varanger Invest. Investeringselskapet er i perioden tilført i størrelsesorden ca. 5 mill. kr pr. år til dette arbeidet. Med andre ord, arbeidet var en del av en bevisst strategi for å forankre dette arbeidet lokalt.

Her var utviklingen av en strategisk næringsplan - og støtte til nyskapning i det lokale næringslivet, to sentrale fokus. Gjennom beslutningene om forlenget drift i 1990 fikk Sør-Varanger 6 nye år med A/S Syd-Varanger. I denne perioden skulle driften trappes ned - og et lønnsomt konsept utarbeides. Forsøket på å finne et lønnsomt konsept for videre drift ble imidlertid oppgitt 1996. Det er påfallende at beslutningen om nedleggelse i 1996 ikke førte til vesentlige lokale protester. Den lange prøvetiden fra 1990 til 1996, der selskapet uten hell forsøkte å utvikle et lønnsomt grunnlag for videre drift, legitimerte en beslutning om nedleggelse i 1996 som manglet flertall i Stortinget i 1990.

Samtidig bidro perioden til å etablere noe Sulitjelma manglet da omstillingen i Fauske ble avsluttet, nye industrielle aktører.

5.4 VERRAN¹⁸

Fosdalen bergverk ble etablert like før århundreskiftet med svenske eiere og ble senere overtatt av tyske eiere. Etter krigen overtok den norske staten eieransvaret. Bergverksselskapet kom til å få en paternalistisk rolle i kommunen. Det ivaretok lenge ansvaret for infrastruktur og velferdstiltak som andre steder ville ha tillagt kommunen. Selskapets vidtgående ansvar var behagelig for kommuneledelsen, som pleide den nære relasjonen til selskapet med omhu. De tre sentrale institusjonene, fagforeningen, gruveselskapet og kommunen var det meste av etterkrigstiden kontrollert av medlemmer av Det norske Arbeiderparti.

¹⁸ Avsnittet er skrevet av Asbjørn Karlsen. Det er utdypet i case-studien "Omstilling i Verran kommune i forbindelse med utviklingen av Fosdalen Bergverk." (Karlsen 1997)

Selv om økonomien i gruvedriften begynte å bli dårlig utover på 1970-tallet - og staten måtte subsidiere driften, hadde mange av innbyggerne i Verran tro på gruvas framtid. Selskapet fortsatte lenge med prospektering. Ledelsen og de ansatte festet lit til at staten ville trygge selskapets, gruvedriftens og bygdas framtid. Dette synspunktet ble delt av ansatte og politiske ledere i kommunen og i fagbevegelsen. Vi kan snakke om en form for "gruppetenkning". Det ser ikke ut til at det kom noen innvendinger på dette punktet verken fra ledelsen i verket, som ble rekruttert innenfra, eller eieren, statsselskapsavdelingen i Industridepartementet. En kan få inntrykk av at innkapslingen strakk seg inn i departementet.

Etter hvert som bergverket reduserte sin bemanning, begynte kommunen å interessere seg for alternativ sysselsetting. Samtidig oppsto det spenninger mellom kommunen og bergverksselskapet. Påtrykk fra kommunen om at bergverksselskapet måtte bidra til arbeidet med omstilling, f.eks ved å skille ut verkstedavdelingen, ble oppfattet som innblanding i driften fra ledelsen i bergverksselskapet. Ledelsen i bergverksselskapet viste til sin formålsparagraf, som var å drive bergverksdrift. De ønsket ikke å drive med andre ting. Selskapet kom derfor med små bidrag til arbeidet for omstilling. Etter press utenfra ble riktignok mange ideer kastet frem, men de ble i liten grad tatt i av ledelsen. Etter hvert som kommunens engasjement i omstillingsarbeidet ble sterkere, så ledelsen i bergverksselskapet sin lokale stilling truet. De opplevde trolig omstillingsarbeidet som en trussel - og gikk inn i en forsvarsstrid.

Initiativet til arbeidet med omstilling kom fra kommunen. Tidlige forsøk på å få i stand særlige bevilgninger slo feil. Ved hjelp av stortingspolitikere med lokal tilknytning kom det imidlertid et gjennombrudd. I perioden 1986-1991 fikk kommunen gjennomslag, både i fylkeskommunen og sentralt, for omstillingsbevilgninger. Motsetningen mellom kommunen og bergverks-selskapet ble et problem, som kan ha utløst endringer i de politiske konstellasjoner. DnA mistet sitt flertall i 1987. I 1993 fikk kommunen en borgerlig ordfører.

Ved konkursen i 1989 ble det etablert et næringsutviklingsselskap. Sentrale myndigheter - og mange lokale aktører, så på det utskilte Fosdalen Industrier som nøkkelen i omstillingsprosessen. Fosdalen Industrier og utviklingsselskapet ble forent på toppen, gjennom en person som både var leder for industribedriften og styreleder i utviklingsselskapet. Det var et premiss fra sentralt hold at bedriften skulle sikres øremerkede midler. Fordelingen skjedde imidlertid lokalt, gjennom utviklingsselskapet noe som gav grunnlag for spekulasjoner i lokalsamfunnet. Denne dobbeltrollen skapte legitimitetsproblem og bidro til ytterligere konflikter.

Ledelsen i utviklingsselskapet kom til å se på seg selv som endringsagentene i kommunen. De vurderte imidlertid sine lokale omgivelser som i beste fall nøytrale. Utviklingsselskapet manglet da også lokal legitimitet. I denne isolerte situasjonen ble deres strategi utadrettet. Det meste av omstillingsmidlene gikk til eksterne aktører som ville etablere seg i Verran, et forhold som bidro til å styrke spenningsforholdet mellom den gamle "gruppetekningen" rundt den bergverksbaserte virksomheten - og arbeidet med omstilling. Ledelsen i bergverket følte seg tilsidesatt. Heller ikke andre lokale aktører ble mobilisert, trass i at det lokale næringslivet var med i styret i utviklingsselskapet. Endringsagentene og gruvemiljøet kapslet seg inn med front mot hverandre.

Et annet grunnlag for fortsatt lokal fragmentering var næringsselskapets oppkjøp fra konkursboet til gruveselskapet, for å sikre Fosdalen Industrier ressurser fra boet. Disse oppkjøpene ble oppfattet som uvennlige fra interessenter som forsøkte å få i gang videre gruvedrift. To konkurrerende grupperinger søkte om konsesjon for videre drift, en faktor som forsterket splittelsen i fagbevegelsen. Konflikten fant ny næring og ble selvforsterkende. En sentral del av omstillingsarbeidet kom til å bli utskilling av verkstedenheten i gruva. Denne utskillingen skjedde mot gruveselskapets vilje. Datterbedriften som ble skilt ut, Fosdalen Industrier, fikk ikke med seg anleggsmidlene de ønsket å overta fra morselskapet. Prosessen kom til å bli konfliktfylt - og ga lokalsamfunnet dype og varige sår.

I perioden 1985 til 1989 var statens signal om sluttstrek for gruvedriften vage og i stadig endring. Denne unnvikende holdningen fra eieren - som også var i stand til å støtte videre drift - la grunnlaget for en forlenget kamp for opprettholdelse av gruvevirksomheten. Forsøk på å oppnå lønnsomhet gjennom intern effektivisering av driften førte ikke frem. Konkursen i 1989 kan tolkes som den borgerlige regjeringens forsøk på å tvinge frem omstilling i Verran.

5.5 FOLLDAL¹⁹

Fredrik Gaves verk startet gruvevirksomhet basert på en kobberåre i Folldal i 1748. Etter den tid har bergverk og jordbruk vært hovednæringene i dette fjellsamfunnet. Bergverksdriften i Folldal har alltid vært turbulent, utsatt for svingende marked, variabel råstofftilgang avhengig av funn av ressurser i nye områder i fjellet - og skiftende eiere. Håndtering av kriser i bergverksdriften ble på sett og vis en lokal tradisjon, periodene med stabil drift og eierforhold var kortvarige. Da Orkla Borregaard overtok eieransvaret i 1959 var det kanskje ikke så mange som ventet at de ville sitte med kontrollen helt fram til 1990. Perioden begynte likevel med et tiår med relativ stabilitet.

I Folldal var det ikke konsernet, nærmere bestemt Orkla Borregaard, som gikk i bresjen og som dro i gang omstillingsarbeidet på 1980-tallet. Til forskjell fra hva som var tilfelle i Meldal la ikke konsernet samme engasjement for dagen i håndteringen av omstillingsproblemene i gruvene sine i Folldal. Forskjellen i lokal tilknytning og forankring er trolig viktig for å forklare hvorfor samme konsern ter seg noe ulikt i de to kommunene. I egenskap av å være konsernets fødested utviklet det seg over tid sterkere lojaliteter og forpliktelser overfor kommunen og det lokale samfunn i

¹⁹ Analysen av Folldal bygger på Andersen og Brattvoll (1997).

Meldal enn i Folldal, der konsernet først kom inn på eiersida i 1959. Et tilsvarende resonnement, med vekt på utviklingen av tette koblinger mellom hjørnesteinsbedrift og det lokale samfunn, kaster også lys over Hydro-konsernets betydelige innsats i håndteringen av omstillingsproblemene på Notodden.

I Folldal derimot satset Orkla-konsernet på avvikle sitt eierforhold og selge ut sine andeler til andre interessenter. Til forskjell fra Tinfos sin rolle på Notodden er det ikke tale om en *avviklingsstrategi*, men heller om en *tilbaketrekkingsstrategi*. Samtidig er det ikke grunnlag for å hevde at Orkla stikker av uten å etterlate seg noe. Det hører med i bildet at konsernet bidro med kapital til et avviklingsfond og til Hjerkinns næringssselskap, som ble etablert som et interkommunalt samarbeidstiltak i 1989. Det er nok en kombinasjon av lokale forpliktelser og påtrykk fra gruvearbeiderforeninga som utløser dette engasjementet. Det er også gruvearbeiderforeninga ved Verket som i Folldal framstår som en pådriver i omstillingsarbeidet på 1980-tallet. Foreninga var ikke kun opptatt av å sikre den framtidige driften i gruvene ved å mobilisere ressurser til malmleting. Spesielt gjennom Folldalprosjektet kom den til å agere som et lokalt tiltaksapparat med vekt utredningsvirksomhet omkring arbeidsplassutvikling og motivering av egne medlemmer for skolering og utdanning. Det hører også med i dette bildet at foreninga jobbet aktivt for å få til et samarbeid mellom de berørte kommunene på Tverrfjellet og utløse statlige omstillingsmidler (se Guvåg 1990).

Slutten av 1980-tallet markerer en ny giv i håndteringen av problemene i tilknytning til gruvevirksomheten på Tverrfjellet. Det mer ad hoc-pregete og spontane engasjementet i regi av gruveforeninga ble avløst av en sterkere *institusjonalisering* av omstillingsarbeidet. Dette kommer til uttrykk på flere måter. For det første kan man tale om en mobilisering av etablerte institusjoner i dette arbeidet. Spesielt betegnende i så måte er utviklingen av et sterkt kommunalpolitisk engasjement i løsningen av lokale sysselsettingsproblemer. En viktig begivenhet i så måte er kommunevalget i 1987 som brakte inn flere nye og yngre politikere på den kommunale

arenaen. Spesielt gjennom ordførerskiftet fikk man et politisk lederskap som var sterkt motivert for å bruke mye tid på tiltaksarbeid, og rett og slett gi denne type gjøremål høy prioritet. Gjennom *nyrekruttering* av aktører på den kommunalpolitiske arenaen fikk omstillingsarbeidet en sterkere institusjonell forankring.

Det er ikke kun gjennom skifte i det lokalpolitiske lederskapet at man fra slutten av 1980-tallet aner konturene av det Bukve (1994) omtaler som en *tiltakskommune*. Vel så viktig i denne institusjonaliseringsprosessen er styrkingen av den *organisatoriske kapasiteten* og *faglige kompetansen* i dette arbeidet. For samtidig med ordførerskiftet ble stillingen som tiltakskonsulent besatt, og mot slutten av 1989 ble Hjerkin Næringssselskap A/S etablert. I tillegg ble det innledet arbeid med Strategisk næringsplanlegging. Spesielt gjennom denne organisatoriske nyskapningen som næringssselskapet representerte, ble omstillingsberedskapen lokalt økt. Samtidig ble det skapt et langt bedre faglig og ressursmessig grunnlag for en kontinuerlig oppfølging av omstillingsproblemene på Tverrfjellet. At de øvrige berørte kommunene, Dovre og Oppdal, ble involvert på eiersida, representerer et definitivt gjennombrudd for interkommunale samarbeidsbestrebelseser. I Folldals tilfelle var nok den statlige omstillingsbevilgningen i 1987 på 7 millioner kr. en viktig forutsetning for den mer offensive holdningen i regi av kommunale myndigheter.

Rett nok viste kittet for det interkommunale samarbeidet på Tverrfjellet seg å være for svakt både som følge av at kommunene i svært ulik grad var affisert av utviklingen av gruvevirksomheten og interessekonflikter i synet på aktuelle prosjekter. Arbeidet med å utnytte infrastrukturen på Tverrfjellet ga også få eller ingen frukter. Sjølv om næringssselskapet som interkommunalt samarbeidstiltak strandet, var man på kommunalt hold innstilt på å videreføre dette omstillingsapparatet, og da i lokal regi som Folldal Næringssselskap A/S fra og med våren 1994.

Den sterkere institusjonaliseringen av omstillingsarbeidet i Folldal fra slutten av 1980-årene og ut over på 1990-tallet markeres ikke kun ved at

kommunale myndigheter viet problemene større oppmerksomhet og styrket de organisatoriske og faglige forutsetningene for å håndtere disse problemene. Et viktig trekk i dette bildet er også at hjørnesteinsbedriften som sådan kom på banen og påtok seg et større ansvar for løsninger av problemer i kjølvannet av nedleggelsen. Involveringen av nye eierinteresser, i første omgang gjennom Outokumpus inntreden som medeier ved siden av Orkla (i det nydannede selskapet Norsulfid A/S) og senere gjennom overtakelsen av Orklas aksjer, skapte rett nok en viss turbulens og også spenninger i forhold til lokale aktører (jfr. gruvearbeiderforeninga). Naturlig nok innebar den nye situasjonen uvisshet med hensyn til hvilke ansvar og forpliktelser de utenlandske eierne ville påta seg overfor det lokale samfunnet. Frykten for at de nye eierne skulle være styrt av rene konserninterne betraktninger viste seg å være uberettiget. Outokumpo videreførte engasjementet i det interkommunale næringsselskapet, og deltok på eiersida fram til den kommunale overtakelsen av næringsselskapet i 1994. Ja, den nye styreformannen i Norsulfid A/S framsto som en viktig støttespiller i omstillingsarbeidet. Det at det finske selskapet oppnådde så pass gode økonomiske resultater i avviklingsfasen, gjorde det nok lettere å være en bidragsyter i denne prosessen. Igjen ser vi imidlertid betydningen av å kunne forankre og dra veksler på det som måtte være av ressurser lokalt.

5.6 NOTODDEN²⁰

Omstillingsprosessen på Notodden var preget av at koplingene mellom kommune, sentrale myndigheter og hjørnesteinsbedriftene har variert over tid. Notodden er en av de kommuner i landet som har lengst erfaring med tiltaksarbeid rent generelt. Allerede fra midten av 60-tallet var næringslivet vedv. inn i det kommunale tiltaksarbeid som fant sted i offentlig regi.

²⁰ Analysen av Notodden bygger på Andersen og Brattvoll (1997).

Over tid ser det ut som om disse koplingene har smuldret opp, og parallelt med dette inntok en rekke fagforeningsrepresentanter ved hjørnesteinsbedriftene flere sentrale politiske verv i den arbeiderpartistyrte kommunen. Det kommunale tiltaksapparat og det lokale næringsliv kan sies å ha gått inn i en separasjonsfase fram til 90-tallet, og disse to sfærene så ut til å utvikle seg mer eller mindre uavhengig av hverandre.

På 80-tallet fikk Hydro Notodden store underskudd i tilknytning til produksjon av laminat og emballasje, og bedriften startet en bemanningsreduksjon som vedvarte helt fram til 1985. Til tross for den dystre økonomiske situasjonen som Hydro Notodden befant seg i, spilte konsernledelsen en sentral rolle med hensyn på å beholde arbeidsplasser lokalt. For det første bidro konsernet økonomisk for å komme i gang med omstillingsarbeidet av den gamle virksomheten. For det andre er det tale om en organisatorisk tilrettelegging. I praksis innebar dette at hjørnesteinsbedriften lokalt fikk det nødvendige handlingsrom for å utvikle nye organisatoriske virkemidler med sikte på å sikre flest mulig arbeidsplasser. Denne tilretteleggingen så ut til å aktivisere ansatte i betydelig grad, det skapte engasjement og kreativitet, og de ulike pådriverne fikk på mange måter et eget eierforhold til den videre framdrift i omstillingsarbeidet. Metaforisk kan man her tale om hvordan fisjonsprosesser etter hvert vokser fram, hvorfor og på hvilken måte "avleggere" fra hjørnesteinsbedriften såes i ny jord, og på hvilken måte disse avleggerne klarer å utvikle nye røtter.

For Hydro-konsernet vil det være dekkende å si at omstillingsarbeidet i betydelig grad ble desentralisert med tanke på utvikling og gjennomføring av nye strukturer. Dette viste seg også å gi opphav til at enkelte enheter fortsatt kunne leve videre, men da på mer selvstendig basis i form av nye aksjeselskap.

Krisen i Tinfos skyldtes i første rekke et langvarig prisfall for de produkter som var knyttet til ferrolegeringer. For den sentrale ledelsen ble det i dette konsernet først og fremst et spørsmål om værende eller ikke værende med

utgangspunkt i de økonomiske betraktninger som ble gjort gjeldende fra 80-tallet og fram mot nedleggelsen i 1987. I motsetning til Hydro synes omstillingsprosessen i sterkere grad å være preget av bedriftsinterne betraktninger og med lite hensyn på det lokale samfunn.

Krisene i hjørnesteinsbedriftene utløste et aktivt politisk engasjement i kommunen, og tiltaksarbeidet ble for alvor satt på den politiske dagsorden på begynnelsen av 80-tallet. Her spilte det politisk sammensatte "Notodden-utvalget" en sentral rolle. Utvalget hadde rimelig svake koplinger til hjørnesteinsbedriftene og det lokale næringsliv for øvrig, men viktige relasjoner til sentrale myndigheter ble i denne perioden etablert og videreutviklet. Dette arbeidet resulterte i at Notodden fikk bevilget omstillingsmidler, og tiltaksarbeidet skjøt for alvor fart.

Selv om kommunen hadde omstillingsmidler, var det likevel en rekke mangler ved kommunens måte å organisere arbeidet på. En slik mangel kan knyttes til at strukturene bidro til å begrense den faktiske *handlingskapasitet* i kommunen. For det første bestod Notoddenutvalget av bare 5 personer. For det andre var dette politikere som måtte avveie ressursinnsatsen i forhold til andre politiske saker, i forhold til sitt ordinære inntektsgivende arbeid, og i forhold til den private livssfære. For det tredje var "utsiktsposten" i første rekke forankret i det politisk-administrative system, noe som vil legge føringer på hvilke problemer og løsningsstrategier som gjør seg synlige. Til sist var også bemanningen i kommunens administrative tiltaksapparat beskjedent. På denne måten er det mulig å si at omstillingsmidlene representerte et problem i den forstand at pengene i seg selv skapte forventninger om resultater i form av nye arbeidsplasser. Det misforhold som nå hadde oppstått mellom kommunens økonomiske ressurser og kommunens handlingskapasitet, kan forklare at det i 1987 og 1988 ble brukt betydelige summer av omstillingsmidlene til ekstern bistand.

Til tross for at midlene ble disponert ut fra politiske prioriteringer lokalt, er det som tidligere beskrevet et viktig trekk i bildet at Hydro Notodden likevel fikk satt omstillingsarbeidet på skinner, men denne prosessen så altså ut til å

ha vokst fram gjennom Hydro Notoddens eget engasjement.

For Tinfoss sitt vedkommende var beslutningen om avvikling i realiteten tatt da kommunen fikk innvilget omstillingsmidler. Når det gjelder de sentrale myndigheters engasjement, kan det her synes som om *tidspunktet* for økonomisk støtte har hatt sentral betydning. Spesielt gjelder dette regjeringens bebudede statsstøtte under *forutsetning* av at smelteverket på Tinfos ble lagt ned. Å bevilge omstillingsmidler etter at hjørnesteinsbedrifter i realiteten er avviklet, slik det ble lagt opp til for Tinfos, kan ha lite for seg. Likevel bør det nevnes at slike midler selvsagt kan være nyttige i forhold til å utvikle strategier for å kompensere for allerede tapte arbeidsplasser.

Ved inngangen til 90-tallet hadde Notodden gjort seg en rekke nyttige erfaringer i tilknytning til omstillingsarbeidet. Kommunen måtte legitimere ressursbruk i form av tid og omstillingsmidler både overfor det lokale politiske system, overfor sentrale myndigheter, men også overfor næringslivet på Notodden. Denne prosessen synes å ha bidratt til en bevisstgjøring omkring lokale problemstrukturer og hvilke organisatoriske løsninger som best kunne avhjelpe disse problemene. Hensynet til næringslivsrepresentanters argumenter fant nå veien inn i det politiske system, og fra slutten av 80-tallet finnes det stadig oftere problemdefinisjoner i offentlige dokumenter som knytter seg til begreper som beslutningseffektivitet, konfidensialitet, profesjonalitet og spesialisering.

Med dette vokste det fram en erkjennelse om at næringslivet i større grad måtte trekkes med i omstillingsarbeidet. I tillegg til dette syntes omstillingsarbeid og næringsutvikling generelt å bli utdefinert som en genuint politisk virksomhet. Da Notoddenutvalget avsluttet sitt arbeid i 1992 var veien kort for å ikke bare starte en kommunal restruktureringsprosess. Det er faktisk også tale om å knytte næringsutviklingsarbeid til en *ny* institusjon som bygges opp og formes i tråd med de hensyn som det nå var et utbredt ønske om å ivareta. Etableringen av Notodden Utvikling AS må

ses i lys av denne prosessen. Etter en periode på 30 år, hvor politikk og næringsliv hadde vokst fra hverandre, markerer således etableringen av dette næringsselskapet en konsolidering av politikk og næringslivsutvikling. Slikt sett er det også mulig å påstå at den restrukturering og institusjonsoppbyggingen som har funnet sted på Notodden, må ses i lys av den læringseffekt som omstillingsmidlene tvang fram i kommunen. Notodden Utvikling AS ivaretar i dag en sentral rolle som koordinator mellom næringsliv og offentlige institusjoner. Det synes som om den slagkraft fagforeningene tidligere har representert er forvitret. Dette henger blant annet sammen med nedleggelser av hjørnesteinsbedrifter, framveksten av en mer differensiert næringsstruktur samt et politisk regimeskiftet i kommunen.

5.7 DRØFTING AV DE ULIKE UTVIKLINGSFORLØP

I den tidlige fasen, mens stedene var overlatt til seg selv, kan vi observere at kollektive aktører ikke bare begynner å bekymre seg for kommunens framtid, men også bestrebe seg for å takle omstillingsutfordringene. I Sør-Varanger ble fisjonsbedriften Kimek etablert gjennom en utskilling av elektroavdelingen i AS Sydvaranger. I Sulitjelma tok fagforeningen tidlig initiativ til livskraftige prosjekter. I Folldal satte fagforeningen i gang Folldalprosjektet. Medlemmene trengte kompetanse for å møte nye og usikre tider. I Meldal fant konsernledelsen i Orkla og kommunen sammen. Etterhvert trer imidlertid de lokale variasjonene tydelig fram. Stedene slår inn i ulike “spor”, fanget av ulike logikker. Basert på den foregående drøftingen av de seks stedene, vil vi her peke på tre skillelinjer som kan forklare noen av disse forskjellene:

- * Forholdet mellom bedrift og samfunn, det vi i det foregående har omtalt som “tykk institusjonalisering”, kan variere.
- * Eierskapet - og dermed beslutningen om nedlegging - kan være organisert på ulike måter, ut fra hvorvidt eieren er statlig eller privat -

og hvilke interesser de private eierne har i samfunnet, ut over bedriften.

- * Kontrastene mellom stedene viser til ulike måter å organisere forholdet mellom ødeleggelse, kontinuitet og nyskapning.

Nedenfor vil vi drøfte disse momentene med utgangspunkt i den foreliggende empirien, for å forklare forskjeller og likhetstrekk mellom stedenes omstillingsprosesser.

5.7.1 Bedrift og samfunn

En forskjell går mellom industristeder med en enkelt hjørnesteinsbedrift - og regioner med flere ben å stå på. I Notodden var bedriftene med problem noen blant flere. Den "tykke institusjonaliseringen", der en bedrifts skjebne ble knyttet til samfunnets stabilitet, var ikke like fremtredende. Her ble ikke forsvarsverk aktivisert som på stedene der det bare var en hjørnesteinsbedrift. Omstilling var kanskje først og fremst konsernernes problem. Skjønt også her er den lokale forankringen og stedsidentiteten virksom i måten enkelte av hjørnesteinsbedriftene håndterer omstillingsproblemene. Den tykke institusjonaliseringens logikk er spesielt merkbar i Hydro-konsernets tilfelle. Sjøl om hjørnesteinsbedriftene utgjør viktige pillarer, er det likevel ikke tale om et skjebnefelleskap mellom bedrift og det lokale samfunnet.

I Sør-Varanger var mobiliseringen i gruvemiljøet sterk og full av energi på begynnelsen av 1980-tallet. I kommunen tok de en rekke initiativ, bygd på en sterk statlig støtte. Men likevel foregikk ingen sterk lokal mobilisering for å støtte hjørnesteinsbedriften. Til dels var ingen i tvil om at samfunnet var uavhengig av bedriften: Sør-Varanger-samfunnet var garantert av den norske statens og Natos behov for grensevern. Hvem trodde vel at Sovjet-Unionen skulle forsvinne?

I motsetning til Notodden og Sør-Varanger opplevde innbyggerne i de fire andre stedene trusselen mot hjørnesteinsbedriften som en trussel mot samfunnet. Forsvarsverkene rundt den “tykke institusjonaliseringen” ble utløst. Riktignok var denne “tykke institusjonaliseringen” av ulik valør. I Sulitjelma var gruven og stedet ett, med en klar grense til nabobygda og kommunesentret Fauske. I Folldal var folk vant til kriser og usikkerhet, “døden” var akseptert som en del av “livet”. Men i alle stedene var engasjementet for å redde stedet bredt og ekte. Men vi finner et viktig skille. Mens Meldal og Folldal beholdt private eiere i sine gruveselskap, hadde eller fikk staten eieransvaret i Sulitjelma, Sør-Varanger og Verran.

5.7.2 Stat og marked

Det er mulig å forstå omstillingsprosessen i Meldal som en beretning der

- 1 Konsernet som eier hjørnesteinsbedriften finner ut at den vil legge ned sin lokale malmbaserte virksomhet.
- 2 Konsernet kontakter kommunen for å få til et samarbeid om utvikling av nye næringer.
- 3 Den positive relasjonen utvikles og styrkes gjennom erfaringer
- 4 Kommunen søker om - og får - omstillingsmidler fra kommunal-departementet.

I Meldal var alt tilsynelatende harmoni. I en periode protesterte riktignok gruvearbeiderforeningen mot nedlegging. Men disse protestene kom aldri opp til overflaten som en betydningsfull faktor i Orklas relasjon til kommunen. Tvert i mot, relasjonen Orkla - Meldal var ikke bare konstruktiv, de positive relasjonene ble forsterket gjennom prosessen. Tilsvarende kan prosessen i Folldal forstås slik:

- 1 Fagforeningen er bekymret for gruvevirksomhetens og stedets fremtid på grunn av svikt i malm og markeder - og initierer omstillingsarbeid;
- 2 Etter hvert forankres omstillingsarbeidet, ved at kommunale

myndigheter tar hånd om det.

- 3 Gjennom tilføring av omstillingsmidler og etablering av nærings-selskapet, skapes et grunnlag for å håndtere lokale problemer. Samtidig kommer hjørnesteinsbedriften sterkere inn på banen.

Både i Folldal og Meldal utvikles det over tid en felles forståelse mellom aktører på ulike institusjonelle arenaer om å trekke sammen i omstillings-arbeidet. Etableringen av dette aksjonsfellesskapet foregår ikke knirkefritt. Underveis oppstår spenninger aktørene imellom. Aktører er uvisse på hverandres intensjoner. Stundom er man også på kollisjonskurs. I begge kommunene er forholdet mellom konsernledelse, fagforening og politisk lederskap til tider anstrengt. Etter hvert makter man imidlertid, til tross for ulike interesser, å bygge broer til hverandre, rydde av veien skepsis og mistillit; rett og slett etablere en felles plattform.

Sjøl om man i Notodden ikke kan tale om tilsvarende tette koblinger mellom institusjonelle arenaer, er Hydrokonsernets deltakelse i omstillingsarbeidet også et framtrædende trekk i bildet fra denne kommunen. Ja, på Notodden og i Meldal trer konsernbedriftens betydning som *lokale institusjoner* tydelig fram i måten omstillingsproblemene håndteres på. Konsernbedriftenes røtter i disse kommunene, deres sterke lokale forankring og lange tilstedeværelse i kommunene bidrar over tid til å skape tette koblinger til det lokale samfunn. Det er likevel ikke tale om et *gjensidig symmetrisk* forhold. Hjørnesteins-bedriften er åpenbart den dominerende part. Man kan rett og slett ane konturene av en slags *paternalistisk* struktur. Heri ligger det imidlertid også en forventning fra det lokale samfunn og en forpliktelse på konsernbedriften om å ordne opp og påta seg et ansvar for stedsutviklingen.

Etter hvert som problem tårner seg opp, settes den lokale forankringen og stedsidentiteten på alvorlige prøver, noe som åpenbart var tilfelle for Hydro-Notodden. At man i Hydro-Notoddens tilfelle likevel ikke avvirket virksomheten, men heller ga konsernbedriften en sjanse til å igangsette mobiliseringsprosesser gjennom en storstilt opplæringsvirksomhet og

bestrebelser på oppsplitting og utskilling av virksomheter i form av bedrifter, tyder på at lojaliteten og forpliktelsen overfor det lokale samfunn var nokså grunnfestet.

Det er imidlertid ikke gitt at hjørnesteinsbedriften engasjerer seg aktivt i omstillingsarbeidet. Det at bedriften har en lang tradisjon og dype røtter i kommunen, er ingen garanti for at organisasjonen påtar seg et ansvar for den lokale sysselsettingen når mørke skyer truer i horisonten og spørsmålet om nedlegging av virksomheten melder seg. Bestrebelser for å bevare arbeidsplassene i kommunen gjennom å søke nye måter å anvende opparbeidet kompetanse og erfaring på samt utvikle nye produkter og tjenester utløses ikke automatisk. Avgjørende i så måte er nok såvel konsernledelsens holdninger som muligheter for å videreføre kompetanse og virksomheter på i nye former. I så måte er det betydelige variasjoner hjørnesteinsbedriftene imellom.

Det er også bemerkelsesverdig at omstillingsarbeidet har vært forbundet med så store problemer i de kommunene der staten har stått som eier. Ikke minst i lys av de positive erfaringene fra Mo i Rana skulle man forvente at betingelsene var gunstig i de statseide gruve/malmselskapene i Fauske, Sør-Varanger og Verran kommune. Tvert i mot gjengse antagelser er spenninger og konflikter framtedende trekk i bildet fra disse kommunene.

I Fauske, Sør-Varanger og Verran var forløpt slik:

- 1 Den lokale ledelsen og fagforeningen i den statseide hjørnesteinsbedriften kjemper for å overleve.
- 2 Staten tar initiativ til omstilling, i samarbeid med kommunen.
- 3 Samarbeidet mellom hjørnesteinsbedriften og kommunen bryter sammen
- 4 Selvforsterkende konflikter legger hindringer i veien for omstillings-arbeidet.
- 5 Hjørnesteinsbedriften blir nedlagt og konfliktene videreføres.

Det typiske for disse kommunene er at det statlig initierte arbeidet for

omstilling ikke bidro til å videreføre de lokale initiativene til nyskaping og omstilling som var tatt i perioden før den sentrale omstillingspolitikken ble iverksatt. Tvert i mot fungerte omstillingen splittende på det lokale arbeidet. En viktig faktor i denne prosessen var *bruddet lokalt* mellom gruvemiljøene, som altså hadde statlige eiere - og kommunens omstillingsarbeid, som var initiert og støttet av staten. Dette bruddet var et resultat av trefninger med høy temperatur, avløst av iskald taushet. I Fauske kommune ble lokalsamfunnet Sulitjelma lukket for aktørene fra kommunen som forsøkte å få til omstilling. I Sør-Varanger ble de gode relasjonene mellom kommunen og A/S Sydvaranger forandret til iskald avvisning og mangel på kontakt. I Verran førte kommunens engasjement med omstilling til en selvforsterkende konflikt med miljøet rundt gruva.

Disse konfliktene som hadde en intensitet som vitner om deres *moralske* karakter, ble eskalerende. Kommunenes forsøk på å gjøre noe med bruddet førte over i konflikter der partene gjensidig bekreftet overfor hverandre at motparten var umulig å samarbeide med. Initiativ fra omstillingsaktørene i kommunen på å skille ut virksomhet fra gruveselskapene - eller for å oppnå andre resultat basert på utnytting av ressurser fra den teknologisk ledende aktøren i bygda, gruve/ malmselskapet, ble avvist. Avvisningen bekreftet kommunens forståelse av at gruveselskapene og fagforeningene var håpløse. I gruvemiljøene ble kommunens initiativ fortolket som håpløse, ukvalifiserte og som ledd i et forsøk på å medvirke til miljøenes død. Ulike “vi” oppsto lokalt - et “vi” som dannet fellesskapet rundt den malmbaserte virksomheten - og et “vi” som graviterte rundt omstillingsarbeidet og de mulighetene det åpnet. Innenfor slike moralske “vi” gjelder logikken “oss mot dem” - som står utenfor moralen. Den som står utenfor moralen på et område, står utenfor på andre områder. Logikken er selvforsterkende og selvbekreftende. Konfliktfeltet utdypes og ekspanderer til nye områder. Resultatet var blokkering av arbeidet med omstilling. Konflikten var særlig ødeleggende i Fauske, der hele Sulitjelma-samfunnet ble trukket inn i en dyp konflikt med Fauske kommune, som bidro til å blokkere arbeidet med omstilling på et bredt felt. Muligheter til å utnytte Sulitjelmans industrielle kompetanse på nye markedsområder gikk tapt for alltid. Det samme kan

langt på vei sies om Sør-Varanger og Verran, der miljøene

rundt gruveselskapene kapslet seg inn, bl.a. for å hindre videre bestrebelser på å fisjonere. På senere tidspunkt ble imidlertid avdeling skilt ut.

Et gjennomgående trekk ved prosessen i disse tre kommunene var at spørsmålet om nedleggelse eller ikke av den tradisjonelle virksomheten, ikke var avklart før omstillingsarbeidet innledes. Tvert i mot trakk man problematikken om nedleggelse med i inn i omstillingsprosessen. Bestrebelser på å finne nye måter å anvende opparbeidet kompetanse og erfaring på og finne fram til nye muligheter blir lett halvhjertet i en situasjon der forhåpningen om å bevare status quo er til stede. Flere prosesser ble kjørt parallelt, noe som bidro til en *overbelastning* av omstillingsarbeidet. Den sentrale styringen av disse prosessene var mangelfull, i den forstand at rammene for arbeidet lokalt ikke var tilstrekkelige klargjort.

5.7.3 Ødeleggelse og nyskapning

Ødeleggelse må skje hierarkisk i omstillingen av kriserammede og institusjonaliserte organisasjoner. Nettopp fordi den tradisjonelle virksomheten er så grunnfestet i de ansattes bevisshet og så tett innvevd i det lokale samfunn, blir omstilling lett et spørsmål om *et være* eller *ikke-være*, et valg mellom *liv* og *død* som en av informantene fra et gruvesamfunn uttrykker det. Uten bistand utenfra i form av at autoritative aktører som tar ansvar ved å skjære gjennom, vil dogmatikken i forhold til den tradisjonelle, lokale virksomheten bestå.

Ødeleggelsen skjer imidlertid i to faser: den *symbolske* ødeleggelsen gjennom *beslutningen* om avvikling - og den *faktiske*, gjennom selve saneringen.

I hjørnesteinsbedrifter som enten er statseide eller deler av et hierarki i et konsern, kan slike beslutninger ikke fattes lokalt. De er tvert i mot resultat

av beslutningsprosesser i hierarki, enten det er statsselskapsavdelingen i Nærings-departementet eller ledelsen i et konsern. Samtidig må den negative beslutningen om ødeleggelse ikke utarte til resignasjon og håpløshet. Statlige myndigheters bidrag til omstillingsarbeidet må nettopp være å legge forholdene til rette for kreativ virksomhet lokalt og da ikke minst med utgangspunkt i opparbeidet kompetanse og erfaring (se Andersen 1996). Gjennom mangel på evne til å skjære gjennom og fatte beslutninger kommer de statlige eierne til kort i håndteringen av omstillingsproblemene i disse tre gruvesamfunnene.

Overraskende nok står den i kontrast til måten man taklet problemene på i Mo i Rana på slutten av 1980-tallet (se Sande & Mariussen 1992 samt Mariussen, Karlsen & Andersen 1996). Grunnlaget for den vellykkede lokale mobiliseringen for omstilling i Rana var kompromisset, der lederne i de lokale institusjonene aksepterte en radikal restrukturering av AS Norsk Jernverk, mot en betydelig statlig støtte til omstillingsarbeidet. Rana hadde ledere som reflekterte og kalkulerte spørsmålet om videre drift eller nedleggelse i mindre absolutte termer enn i de andre samfunnene der staten var eier av hjørnesteinen. For disse lederne - og for de som fulgte deres anbefalinger - var nedleggingen av den malmbaserte virksomhetene i A/S Norsk Jernverk ikke assosiert med absolutter som "død". Tvert i mot, gjennom omstillingsarbeidet så man nye lokale muligheter. Nedlegging var dermed en beslutning som det kunne forhandles om, og som til og med kunne aksepteres, dersom kompensasjonen var tilfredsstillende. Det industrielle miljøet i Rana var i utgangspunktet mer allsidig enn i de bergverksbaserte kommunene. På denne bakgrunn var bare deler av jernverkskomplekset som skulle avvikles, slik at andre deler av industrien skulle få et liv etter omstillingen.

Lederne i Rana kunne kommunisere med Industriministeren, de forsto at han mente alvor når han forklarte dem at staten ikke lenger kunne subsidiere fortsatte underskudd ved AS Norsk Jernverk - og de hadde styrke til å bruke denne innsikten lokalt, til å bryte med den lokale gruppetenkningen og vise en ny vei. Statlig støtte til omstilling ble på denne måten en del av en sosial

kontrakt mellom staten og lokalsamfunnet: lokalsamfunnet aksepterte nedlegging, mot å få støtte. Kompromisset skapte entydige lokale handlings-betingelser. Omstillingsarbeidet kunne dermed gjennomføres som en lokal dugnad, i perioden mellom beslutning om nedlegging og faktisk nedlegging.

En slik gjensidig, delt forståelse mellom sentrale og lokale aktører om hva omstilling dreide seg om, fantes ikke i Fauske, Sør-Varanger og Verran. Her mistenkte de lokale aktørene som arbeidet for bevaring av gruvedriften at staten handlet med to hensikter, ikke bare å skape nye lokale jobber, men også å forberede grunnlaget for nedlegging av basisindustrien, gjennom omstilling.

I gruvemiljø med private eiere, så som i Meldal, så vi at konflikten mellom fagforeningen og konsernledelsen om videreføring av den ulønnsomme, malmbaserte virksomheten ble løst internt i konsernet, uten at den berørte relasjonen mellom konsern og kommune om arbeidet med omstilling. Man skulle kanskje tro at staten som eier var i stand til å bruke den samme metoden, hierarkiske styringsinstrument internt i gruveselskapene, som kunne tvinge de lokale gruvemiljøene til å bli med på omstillingsarbeidet? I den foregående analysen av Sør-Varanger har vi antydnet vanskeligheten med denne strategien: omstillingsavdelingen som, etter sentralt påtrykk, ble etablert internt i AS Sydvaranger, ble isolert i selskapet. Det er alltid en risiko for at utviklingsavdelinger innkapsles og isoleres i slike organisasjoner. Erfaringene fra omstillingsarbeidet i Rana og spesielt rollen til prosjektverkstedet Bedriftsforum Rana, understreket betydningen av en tett kommunikasjon med basisenhetene i organisasjonen (se Andersen 1996). I den utstrekning de tradisjonelle miljøene ikke identifiserer seg med omstillingsarbeidet, men stiller seg likegyldig og til og med blokkerer det slik tilfellet var i Syd-Varanger, vil det naturlig nok komme lite ut av slike bestrebelser. Nyskapningen ble hindret fordi den gamle industrielle orden ikke var ødelagt. Først etter en lengre prosess over flere år, der staten engasjerte en konsulent som arbeidet med utskilling utenfra, lyktes det Næringsdepartementet å få til utskilling i fra AS Sydvaranger. I Sulitjelma håpet folk - til det siste.

I et oppsummerende arbeid som ble gjort i Kommunaldepartementet i 1990, ble det argumentert for at man burde drive omstillingsarbeid før krisen kommer. Det ble vist til tre argument:

- a Det tok tid å bygge opp lokal kompetanse i omstillingsarbeid. Når krisen kommer, er det for sent.
- b Omstilling på et tidlig tidspunkt var mer effektiv enn hastetiltak i en krisesituasjon
- c Omstilling på et tidlig tidspunkt kunne føre til at krisen ble unngått, fordi alternative arbeidsplasser som ble etablert gjennom omstillingsarbeidet kunne redusere betydningen av hjørnesteinsbedriften.

Det er viktig å komme i gang med omstillingsarbeidet før hjørnesteinsbedriften nedlegges. Så lenge hjørnesteinsbedriften består organisatorisk er det mulig å vekke til live og spille på det som måtte være institusjonelt nedfelt av stedsidentifikasjon og lojalitet. Da er sjansen fortsatt til stede for å bringe eiere og bedriftsledelsen og fagforeningene på banen og få dem til å ta et ansvar for det lokale samfunns framtid. Samtidig vil man være istand til å gripe fatt i og videreføre det som måtte ha livets rett (jfr. fisjoning) i det tradisjonelle miljøet før det går i oppløsning. Nedleggelsen av Tinfos Jernverk på Notodden er et eksempel på hvordan omstillingsarbeidet kommer på etterskudd. På den andre side viser erfaringene fra Fauske, Verran og Sør-Varanger det uheldige i å innlede omstillingsprosesser før beslutningen om nedleggelse er tatt. Dette fører lokalsamfunnet over i en fragmentering som reduserer effektiviteten i bruken av midler - og bidrar til at det lokale grunnlaget for samarbeid, solidariteten i lokalsamfunnet, ødelegges. Dette skulle tilsi at betingelsene for å drive omstillingsarbeidet er best i perioden mellom beslutning om nedleggelse og faktisk avvikling, i alle fall hvis man vil unngå en opphopning av konflikter.

Som Fukuyama (1992) peker på, er strid om moral ødeleggende for solidariteten. Forklaringen på dette fenomenet er at moralske skillelinjer er kontraster (“moralisk - umoralisk”) som raskt assosieres med andre kontraster. “Vi” som står innenfor, må avgrense oss fra “dem” som står utenfor. Trykket fra markedet representerer derimot en felles trussel som er hevet over moralen, og som kan forene. I Meldal og Folldal ble beslutningen om nedleggelse tilsynelatende fattet av en sakstvang som ikke ble bedømt med moralske kriterier. Markeds- og ressursituasjon tilsa at videre gruvedrift ikke var et tema. For Notoddens del var det negative driftsresultatet tolket som et entydig signal om at deler av den daværende driften måtte opphøre. Når Outokumpu i Folldal, Orkla i Meldal og Hydro i Notodden likevel bidro til omstillingsarbeid, kunne det bare bety at konsernene var moralisk forpliktet. De gjorde mer enn det markedet dikterte, fordi de var opptatt av stedets fremtid. For staten som eier var det imidlertid, på 1980-tallet, ikke gitt at markedet skulle sette premissene. I Fauske, Verran og Sør-Varanger gikk det dermed ikke bare politikk, men *moral* i saken. Statens forsøk på å gjøre det samme som Hydro i Notodden, Orkla i Meldal og Outokumpu i Folldal, vakte ikke takknemlighet, men i steden mistenksomhet og dype lokale konflikter. I Verran ble konfliktene som ble utløst i striden om omstilling eller nedlegging videreført etter at gruveselskapet var slått konkurs, i legitimitetskonflikter og konflikter om ressurser. I Fauske førte ikke industriministerens forsøk på å forene Fauske med Sulitjelma i 1986, etter den endelige beslutningen om nedlegging frem. Sårene disse to stedene ble påført lot seg ikke lege.²¹ Det gjenstår å se hvordan relasjonene mellom de lokale aktørene vil utvikle seg i Sør-Varanger, etter at den malmbaserte virksomheten ved AS Sydvaranger ble besluttet nedlagt i 1996.

Strategien med å initiere omstillingsarbeid før nedleggingsbeslutningen var

²¹ Erfaringene fra Rana motsier imidlertid Fukuyamas (1992) pessimisme på statens vegne. Her lot det seg gjøre å kombinere lokal mobilisering og statlig medvirkning.

tatt, ble lagt på sentralt statlig nivå. Prosessen vi har beskrevet i det foregående viser hvorfor de ikke-intenderte virkningene, i form av kumulative lokale konflikter, var uunngåelige. Vi tror disse forholdene er av betydning når vi i et senere kapittel skal vurdere resultatene av dette arbeidet - og effektiviteten i måloppnåelsen. Svake resultat i disse kommunene betyr ikke nødvendigvis at personene som har drevet arbeid med omstilling, har gjort flere feil eller har organisert arbeidet så mye dårligere enn andre. I dette kapitlet har vi tvert i mot forsøkt å argumentere for at kommunene kom inn i ulike "spor", gitt av eierforholdet til hjørnesteinsbedriften - og ambivalensen som den statlige eieren demonstrerte. Beslutningene om nedlegging ble tatt for sent. Den sentrale ambivalensen skapte lokal splittelse.

De som forsøkte å organisere omstilling lokalt under slike rammebetingelser måtte ta ambivalensen - og dens destruktive konsekvenser - som gitt. De sto, for å bruke et uttrykk som forekommer i dokumenter fra omstillingsprosessen i Sør-Varanger, overfor "en vanskelig oppgave". Utfordringen lå i å bryte forbindelsen som fortonet seg som ubrytelig - mellom stedet og hjørnesteinsbedriften - og bevare stedet gjennom omstilling. Omstilling bygger på en balanse mellom ødeleggelse, bevaring og kreativitet. Kreativitet bygger på eksisterende lokale ressurser, men den kan ikke utløses før ødeleggelsen av den gamle måten å organisere disse ressursene på, er gjennomført. Der markedet rådde, var lokal solidaritet og organisering for omstilling mulig. Der staten var eier, lå ansvaret for å bryte hos eieren, staten. Men dermed ble beslutningen politisert og ladet med verdikonflikter som ubønnhørlig kværnet i stykker det lokale samholdet og mulighetene til organisering av omstillingsarbeidet. Løsningen lå, som Mo illustrerer, i å skille mellom den *symbolske* (beslutningen om nedleggelse) og den *faktiske* saneringen i tid - og å drive omstilling mellom disse to momentene. Men en slik strategi bygde på at en beslutning om ødeleggelse var mulig. Der staten ble lammet av ambivalens, ble lokale organisering ødelagt.

5.8 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har vi fremhevet skillet mellom kommuner der hjørnesteinsbedriften var privat eid og der den var statlig. Med dette sier vi ikke at eierskapet prinsippielt er avgjørende for hvordan omstillingsarbeid takles. Rana med sin statseide industri er f.eks. et viktig unntak fra dette mønsteret. Grunnen til at vi allikevel skiller mellom privat og statlig er at eierskapet gav opphav for h.h.v. entydige og tvetydige signaler til aktørene på industristedene. I kommuner med statseid industri fulgte det politiske prosesser med i omstillingsarbeidet.

På steder der det var private konsernbedrifter var det udiskutabelt at trykket fra markedet måtte få konsekvenser for den lokale virksomheten. At mange av de private konsernene allikevel tok ansvar i en slik situasjon kan forstås som deres moralske forpliktelse. Vi skal heller ikke undervurdere betydningen av at Meldal var Orklas arnested og at Notodden var Hydros arnested. Disse konsernbedriftene samt Outokumpu stilte ressurser til rådighet i omstillingsarbeidet i vertskommunene. På disse stedene utviklet det seg et positivt samspill mellom lokale aktører. På steder der denne prosessen kom igang enda mens hjørnesteinsbedriften eksisterte, kunne man dra veksler på ressurser som var i moderbedriften.

Den fasen av omstillingsarbeidet som vi har beskjeftiget oss med i dette kapitlet, var altså preget av politisering på steder med statseid industri. Ved flere av stedene utspilte det seg ressursødende konflikter mellom omstillingsagentene og forsvarerne av hjørnesteinsbedriften. I dag er de fleste statseide hjørnesteins-bedrifter privatisert eller avviklet. A/S Sydvarangers malmbaserte virksomhet ble, som en av de siste, besluttet avviklet i juni 1996. På mange måter er problematikken knyttet til vurderingen av marked eller hierarki som styringsinstrument blitt fjernere, etter hvert som dette prinsippet har gått sin seiersgang gjennom deregulering av område etter område. De siste årene blir det mer og mer selvsagt at markedet skal ta beslutninger. Gjennomslaget for markedet som institusjonelt prinsipp har bidratt til avpolitisering på bred front. Et viktig

trekk ved denne avpolitiseringen er også de organisatoriske omlegginger vi har fått i de organer som hadde hovedansvaret for omstillingsarbeidet. Dette diskuterer vi i neste kapittel.

6 PROFESJONALISERING OG INSTITUSJONALISERING

av Ole Johan Andersen, Morten Brattvoll m. fl.

I underveisrapporteringen (Guvåg 1990) fra omstillingsarbeidet i de seks utvalgte kommunene er det et lite oppløftende bildet som tegnes av situasjonen lokalt. I følge denne analysen er *strategisk tenking* omkring kursen framover så godt som fraværende rundt omkring i kommunene. *Det organisatoriske apparatet* og *den faglige kompetansen* til å håndtere prosjekter er også mangelfull, med deravfølgende uheldige prioriteringer. Det viser seg også å være stor uklarhet med hensyn til rollen til ulike aktører. Enkelte aktører på den kommunale arenaen framstår både som initiativtakere til prosjekter og forvaltere av støttemidlene. Sist, men ikke minst viktig har omstillingsarbeidet medført en rekke spenninger og konflikter lokalt.

Vi betviler ikke betydningen av å legge vekt på strategisk tenking i omstillingsarbeid. Å utvikle visjoner for hvor man vil og lage kart som man kan navigere etter, hører naturlig med slike prosesser. Derimot knytter det seg flere motforestillinger mot det å tenke omstillingsarbeid ensidig i *rasjonell-instrumentelle* termer, med vekt på formulering av strategier, veloverveide prioriteringer og konsistent ressursbruk. For det første vil det alltid være en løs kobling mellom visjoner på den ene siden og tiltak på den andre siden. Visjoner er ikke styrende og instruktive på den måten at de gir grunnlag for å utlede og prioritere bestemte tiltak, og at de sikrer konsistens i måten ressurser brukes på. For det andre er visjoner og strategier ikke noe som er gitt en gang for alltid. De modifiseres underveis, som også Guvåg (1990) påpeker. Ja, ikke bare det. Gjennom de erfaringene som høstes ved å delta i prosessen, er omstillingsaktørene i stand til å spore opp nye visjoner og strategier. Dette betyr for det tredje at omstillingsarbeid først og fremst dreier seg om å høste lærdommer gjennom å prøve og feile. Det har rett og

slett mer for seg å tenke omstillingsarbeid som *de små skritts beslutninger* og *erfæringsbaserte handlinger* enn som *storstilte visjoner* og *veloverveide strategiske valg*.

Naturlig nok er *uvisshet* og *fåmling* et framtrædende trekk i startfasen. Det sier seg sjøl at den organisatoriske kapasiteten og kompetansen til å håndtere omstillingsproblemene var mangelfull lokalt ved igangsettingen av arbeidet på midten av 1980-tallet. I kommunene hadde verken det politiske eller administrative lederskapet stått overfor slike utfordringer tidligere. Sjøl om internasjonale konjunktursvingninger og deravfølgende turbulens i hjørnesteinsbedriftens tilpasning ikke var en ny erfaring, framsto bedriften likevel som en trygg og forutsigbar institusjon i det lokale samfunnet. Man var vant til at bedriften ordnet opp sjøl, på godt og vondt. Rett nok var ikke alle kommunene uten erfaringer hva tiltaksarbeid angår. Men da vanligvis i små skala. Det er først når uværsskyene for alvor melder seg i horisonten og det sås tvil om hjørnesteinsbedriftens eksistensberettigelse, at den lokale beredskapen blir satt på en alvorlig prøve.

Vi kommer til å argumentere for den tesen at omstillingsarbeidet rundt omkring i kommunene over tid er kommet inn i fastere former. Man kan tale om en institusjonaliseringsprosess der det etableres et formelt apparat i form av stillinger, prosedyrer samt oppbygging av kompetanse for håndtering av omstillingsproblemene. Det utvikles rett og slett en beredskap lokalt, og det skapes aksept for å vie tid og oppmerksomhet omkring slike problemer. Måten å organisere arbeidet på gjennomgår også endringer. I så måte er vi spesielt opptatt av å belyse hvordan og hvorfor *fristillingen* av det direkte næringsarbeidet fra kommunal styring, gjennom dannelsen av nærings-selskaper, vinner fram lokalt. Man kan rett og slett tale om en *profesjonalisering* av omstillingsarbeidet, i den forstand at man lukker det bedriftsrettede arbeidet for *lekmannsskjønnet* og overlater det til de *fåglig kyndige*.

Etter framstillingen av utviklingsforløpene i de seks utvalgte kommunene, vender vi i drøftingen tilbake til spørsmålet om drivkreftene i denne

utviklingen. Forholdet mellom *lokale læringsprosesser*, basert på prøving og feiling, og *sentral styring og påvirkning*, står sentralt her. For etter vårt skjønn er profesjonaliseringstrenden ikke bare noe som er båret fram nedenfra, og uttrykk for de erfaringer og lærdommer som er høstet rundt omkring i kommunene. Man kan også tale om fristillingskonseptet som del av en større ideologisk strømning, med vekt på privatisering og effektivisering, som har hatt vind i seilene fra midten av 1980-tallet og ut over. Det dreier seg om kopiering og innpassing av standarder fra det private næringslivet i den offentlige sektoren. I oppsummeringen av kapitlet vil vi rette søkelyset på statlige myndigheters rolle og bidrag i denne prosessen. For som det framgår av kapittel 2, er profesjonalisering også et viktig stikkord for å fange opp endringer i utformingen av retningslinjer og prosedyrer i regi av statlige myndigheter. Tesen vår er at det ut over på 1990-tallet er tale om en sterkere statlig styring av omstillingsarbeidet. Ikke bare innskjerpes retningslinjene og bruken av omstillingsmidlene. De statlige myndigheter gir også etter hvert føringer på organiseringen av omstillingsarbeidet lokalt, som det kommer fram av flere offentlige dokumenter (se drøftingen senere).

6.1 MELDAL²²

Orkla-konsernets betydning som drivkraft i omstillingsarbeidet lokalt er et framtrædende trekk i case-beskrivelsen i det forrige kapitlet. Ved å gå i bresjen i prosessen, påta seg et forpliktende ansvar, utvikle nettverk mellom aktører på tvers av institusjoner og organisasjoner bidrar konsernet til å utvikle tillitsrelasjoner lokalt og derigjennom legges forholdene til rette for koordinert opptreden. I det hele tatt framstår Meldal som den mest vellykkete kommunen i evalueringsrapporten fra 1990. I følge den (se Guvåg 1990) har lokale nøkkelpersoner fungert som et team, samtidig som

²² Analysen av Meldal bygger på: Omstilling i Meldal kommune og nedleggelse av Løkken Verk, Allan Sande (1996).

man lokalt gjennom utformingen av næringsutviklingsprosjekter langt på vei har maktet å koble visjoner opp mot konkrete tiltak.

I Meldal ble det utviklet det en beredskap i forkant av omstillingsproblemene. Forutseenhet fra Orkla-konsernets side kombinert med stedsidentifikasjon gjør at problemene omkring en avvikling av gruvevirksomheten tidlig blir satt på dagsorden. Og ikke bare det. Omkring 10 år før nedleggelsen av Løkken Gruver A/S er man lokalt i gang med å utrede muligheter for alternativ næringsvirksomhet, prioritere satsingsområder og å bygge opp kompetanse til å håndtere næringsrettet arbeid i kommunal regi. I organiseringen av omstillingsarbeidet er det sterke trekk av *lokal korporativisme*. For så vidt er det ikke unikt for Meldal at det er en engere krets av aktører, og gjerne med tilknytning til lederposisjoner i kommune og næringsliv, som har hånd om omstillingsarbeidet. Likevel er det neppe i andre kommuner så tette og sterke koblinger som tilfellet er i Meldal. Man kan rett og slett tale om en *tiltaksgruppe* bestående av blant annet ordføreren, direktøren i Orkla-konsernet, leder for gruvearbeiderforeninga, som utgjør en slags styringsparaply som langt på vei har hatt regien i omstillingsarbeidet.

Til forskjell fra de øvrige kommunene har Meldal valgt å ikke fristille det direkte næringsrettede arbeidet gjennom etablering av et eget utviklings/næringssselskap. Man har beholdt den politiske styringen av næringsarbeidet gjennom Formannskapet som fungerer som tiltaksnemnd. Imidlertid var det fram til 1995 mens omstillingsbevilgningen var intakt, et eget omstillingsstyre. Måten styret var sammensatt på, med 3 av 6 medlemmer med tilknytning til det politisk-administrative ledersjiktet i kommunen (dvs. ordfører, rådmann og representant for opposisjonen), tyder likevel på en sterk forankring til den kommunalpolitiske institusjonen. I det hele tatt har ordføreren her som f. eks. i Folldal stått sentralt i omstillingsarbeidet. I følge Sande (1996) virker det som om han lokalt oppfattes som en viktig faktor for at omstillingsprosessen har forløpt på en så pass vellykket måte. Han synes å være eksponent for en type kommunalpolitisk lederskap som kombinerer en utbredt *lokal anerkjennelse*

med *gode kontakter utad* og som derigjennom har agert som en formidler og brobygger til overlokale myndighetsorganer.

Det at nærings- og omstillingsarbeidet i hele perioden har hatt tette koblinger til kommuneinstitusjonen og det politisk-administrative lederskapet, betyr ikke at andre arenaer etter hvert har fått en underordnet betydning. At det er etablert et eget tiltaksapparat i kommunal regi, innebærer ikke at det er aktører på denne arenaen som har vært de viktigste regissørene i denne prosessen. Igjen er det på sin plass å framheve konsernbedriftens rolle. For Orkla-konsernets bidrag har strukket seg lengre enn til kun å dra i gang prosessen og ellers være en støttespiller i form av å bidra med kompetanse og kapital i enkeltprosjekter. I regi av konsernet var det etablert egne organisasjonssenheter lokalt med det for øye å drive næringsarbeid. Allerede i 1986 ble kraftselskapet Chr. Salvesen & Chr. Thams omorganisert til et utviklings- og næringsselskap, og da med økonomisk basis i kraftinntekter og avkastning på konsernets egen omstillingsbevilgning. I tråd med det korporativistiske samhandlingsmønsteret som hadde utkrystallisert seg lokalt, var det i følge Sande (1996) vanlig med månedlige prosjektmøter med den kommunale næringsetaten. Samtidig med dannelsen av utviklings- og næringsselskapet, ble det innledet arbeidet med renovering av produksjons- og kontorlokalene i tilknytning til gruvevirksomheten. I kjølvannet av dette arbeidet ble Løkken Industripark A/S etablert, med kommunen og utviklings- og investeringsselskapet som eiere. Dermed hadde næringsarbeidet i kommunen fått ytterligere et organisatorisk apparat å spille på. Den aller ferskeste organisatoriske tilveksten er "Næringslivets hus" på Løkken. Dette tiltaket er rett nok et fylkeskommunalt prosjekt, men det er lagt opp til et nært samspill med det etablerermiljøet og de bedrifter som Salvesen & Thams A/S er involvert i. Det hører også med i bildet av institusjonaliseringen av nærings- og omstillingsarbeidet i kommunen at man på 1990-tallet gjennom den strategiske næringsplanleggingen har maktet å mobilisere et bredt utvalg personer, med ulik organisasjonsforankring, til idedugnader.

På denne bakgrunnen må man kunne konkludere med at *organisatorisk mangfold* er et framtreddende trekk ved nærings- og omstillingsarbeidet i Meldal. Ikke bare er den organisatoriske oppmerksomheten om og kapasiteten til å håndtere slike problemer betydelig. Vel så viktig er de tette koblinger som synes å ha utviklet seg mellom de enheter som har hånd om det mer operative nærings- og omstillingsarbeidet.

Av de seks kommunene som er behandlet i denne rapporten er Meldal den eneste som ikke har valgt å fristille denne typen arbeid gjennom etablering av næringssselskap. Felles for de andre fem kommune er at de på et eller annet tidspunkt i omstillingsprosessen har etablert et slikt organ med en viss autonomi i forhold til det kommunalpolitiske system. Det kan synes som om vi nå er inne i en tid hvor dette konseptet evner å trenge seg inn i de deler av kommuneorganisasjoner som driver næringsutvikling. I nyinstitusjonelle faglige bidrag betegnes slike prosesser som isomorfe. Det vil i dette tilfellet si at fristillingskonseptet spres rakst i tid og rom, konseptet finner den riktige klangbunn i forhold til hva som er "gode", moderne og effektive måter å organisere arbeidet på, og slike konsepter skaper organisasjoner med den nødvendige legitimitet i omgivelsene.

6.2 NOTODDEN²³

Måten Notodden har valgt å strukturere omstillingsarbeidet på har ført til en atskillig strammere og mer avgrenset konsentrasjon av tid og oppmerksomhet når det gjelder næringsutviklingsarbeid i kommunen. Etableringen av Notodden Utvikling AS kan ses i lys av den pågående fristilling- og management-orienteringen som har funnet sted i offentlig sektor fra slutten av 80-tallet og fram til i dag.

Selv om slike isomorfe prosesser kan forklare den type

²³ Analysen av Notodden bygger på Andersen og Brattvoll (1997).

"organisasjonssmitte" som kanskje gjør seg gjeldende med full tyngde innenfor næringsutviklings-arbeid, er det for Notodden sitt vedkommende ikke bare tale om en type *ukritisk* adopsjon av en "trendy" styringsstruktur.

I perioden fram til 1990 hadde kommunen gjort seg en rekke *praktiske erfaringer* omkring omstillingsarbeid. Denne erfaringen førte etter hvert til at det tvang seg fram en form for rasjonell *diagnosevirksomhet* i kommunen. Riktignok var dette en prosess som var preget av prøving og feiling, men den konstante oppmerksomhet knyttet til omstillingsarbeidet gjorde kommunen i stand til å generere ny kunnskap underveis i prosessen. Den formen for diagnosevirksomhet som gjorde seg gjeldende knyttet seg både til næringslivets situasjon, hvilke hensyn som måtte ivaretas for å kunne sikre gamle arbeidsplasser og eventuelle nyetableringer, og etter hvert ble det altså et spørsmål om hvordan en kunne *organisere* tiltaksarbeidet for å kunne ivareta disse hensynene på en fornuftig måte.

De problemer som etter hvert så ut til å vinne fotfeste på det politiske nivå i kommunen så ut til å springe ut fra det gamle tiltaksapparatets erfaringer. Selv om Notoddenutvalget konsentrerte mye av sin oppmerksomhet rundt sentrale offentlige institusjoner, jobbet det administrative tiltaksapparat mot det lokale næringsliv. Allerede i 1988 vokste det fram en erkjennelse om at den brede politiske aktivisering rundt tiltaksarbeid representerte et problem når det gjaldt å få involvert sentrale næringslivsrepresentanter i ulike sysselsettingsstrategier. For det første innebar den offentlige politiske dimensjon at ulike tiltak ble "overmodne" før de nødvendige politiske vedtak ble fattet. I praksis var dette et problem som knyttet seg til den kommunale *beslutningseffektivitet*. For det andre resulterte det politiserte tiltaksarbeid i at hensynet til *konfidensialitet* ikke ble ivaretatt. Kommunen mente de hadde mistet muligheten for enkelte nyetableringer på grunn av for lang saksbehandlingstid, og på grunn av bedriftslederes åpenbare skepsis for at bedriftshemmeligheter ville lekke ut. Denne kritikken ble også videreført i en form for nedvurdering av politikernes rolle som innovatører eller utviklingsagenter. Både i politiske og næringslivskretser ble det å drive

næringsutviklingsarbeid etter hvert definert som en *faglig* aktivitet mer enn en generell politisk aktivitet.

Da Notoddenutvalget avsluttet sitt arbeide i 1991 var på mange måter premissene lagt for hvilke hensyn som skulle ivaretas i det videre nærings-utviklingsarbeid i kommunen. Opprettelsen av Notodden Utvikling kan ses på som et resultat av rasjonell organisasjonsutforming (se Andersen og Brattvoll 1996). Eierforholdene innebærer at næringslivet har blitt integrert og ansvarliggjort på en langt sterkere måte enn tidligere. Utformingen av næringsselskapet har også resultert i nye prinsipper for rekruttering til denne typen arbeid. Her fremstår hensynet til faglig spesialisering som et sentralt element. Hensynet til beslutningseffektivitet er ivarettatt gjennom en atskillig strammere aktivisering av deltakere, og disse deltakerne kan innenfor en rekke områder fatte beslutninger på et rimelig selvstendig grunnlag. Beslutnings-prosessene har således blitt mer lukket, de tuftes i sterkere grad på ulike næringslivsaktørers faglige vurderinger, og ressursene konsentreres i langt sterkere grad omkring næringsrettede kjerneaktiviteter.

Når det gjelder kommunens eierforhold (57,7%), skulle man likevel kunne forvente at kommunen som politisk institusjon også var representert tungt i strategiutforming. Her synliggjøres likevel et noe paradoksalt trekk ved den nye strukturen. Selv om Notodden kommune har aksjemajoriteten i selskapet, er det som tidligere nevnt en uttalt politikk at kommunens representanter ikke besitter sine verv i kraft av politikerrollen, men som næringslivsaktører (Andersen og Brattvoll 1996). Det å være politiker er simpelthen blitt helt "ut" når det gjelder næringsutviklingsarbeid. Ut i fra formelle kriterier synes dette som en noe pussig konstruksjon. Disse representantenes organisatoriske tilknytning springer nettopp ut av kommunen som institusjon. Dermed blir det heller ikke helt uproblematisk å definere deres rolle i næringsselskapet som ikke-politisk. Til tross for de positive erfaringer Notodden har hatt med utviklingsselskapet, kan den videre diskusjon om fristillingskonseptet således forankres i en prinsipiell

politisk debatt om hvilke hensyn som skal tillegges vekt for å kunne legitimere organiseringen. Dette er en problemstilling som vi kommer tilbake til under oppsummeringen til dette kapittel.

6.3 FOLLDAL²⁴

I omtalen av Folldal i det forrige kapitlet er det lagt vekt på hvordan omstillingsarbeidet institusjonaliseres, og hvordan det etter hvert bygges opp en organisatorisk og faglig beredskap lokalt. Måten å organisere dette arbeidet på er imidlertid gjenstand for endringer. Reorganiseringene markerer et skifte både med hensyn til hva som er relevante problemer og hvem som er legitime deltakere i prosessen. Det er en kombinasjon av *erfaringsbaserte lærdommer* og *imitasjoner* som ligger til grunn for de endringene som gjøres underveis.

I tråd med den forrige evalueringsrapportens anbefalinger (se Guvåg 1990) organiseres det nyetablerte næringssselskapet i interkommunal strategi. For så vidt var det naturlig å satse på en slik strategi tatt i betraktning at 3 kommuner ville bli berørt av avviklingen på Tverrfjellet. Som allerede omtalt, erfarte man underveis at fellesinteressen ikke strakk tilstrekkelig langt. Med nærmere 80 % av arbeidsstokken var det spesielt maktpåliggende for Folldal kommune å investere ressurser, tid og oppmerksomhet i dette tiltaket. Arbeidet med å finne fram til alternative måter å utnytte infrastrukturen på Tverrfjellet brakte også fram motsetninger kommunene imellom. Det er disse erfaringene som ligger til grunn for reorganiseringen av næringssselskap i kommunal regi, og da som Folldal Vekst A/S våren 1994. Følgelig er dette skiftet uttrykk for en *læringsprosess*.

Bestrebelsene på *fristilling* av det direkte næringsrettede arbeidet som innledes i 1993, er også i stor grad tuftet på erfaringer og lærdommer som er

²⁴ Analysen av Folldal bygger på Andersen og Brattvoll (1997).

høstet underveis. Opprinnelig ble ansvaret for forvaltningen av omstillingsmidlene lagt til et bredt sammensatt styre på 11 personer. Omstillingsstyret omfattet de 5 medlemmene av formannskapet, i tillegg til 6 ressurspersoner med bakgrunn i blant annet fylkeskommunen, Folldal Verk og næringslivet lokalt. Den sterke vektleggingen av *politisk representasjon* i utformingen av styringsstrukturen rundt omstillingsmidlene er et viktig ankepunkt mot omstillingsarbeidet i den forrige evalueringsrapporten (se Guvåg 1990). Sett i ettertid, er det mulig at den organisatoriske designingen av omstillingsarbeidet ikke ble viet tilstrekkelig oppmerksomhet i startfasen, og at man spesielt var for lite oppmerksom på dysfunksjonelle trekk ved å forankre arbeidet i et så pass stort og politisk tungt styre. Men igjen er det på sin plass å framheve den mangelfulle erfaringen som man hadde lokalt i det å drive omstillingsarbeid. Ut fra hensynet til *politisk sentralitet* og *representativitet* var det også nærliggende å knytte styringen av dette arbeidet til formannskapet. Gjennom inkluderingen av eksterne ressurspersoner kunne også *faglig-profesjonelle* hensyn sies å være ivaretatt.

Etter hvert melder behovet seg for en reorganisering av omstillingsarbeidet. Våren 1993 etableres en felles paraply over det operative næringsarbeidet gjennom dannelsen av ett næringsstyre med ansvar både for omstillingsfondet og nærings- og bygdeutviklingsfondene. Denne reorganiseringen markerer ikke kun bestrebelser på en sterkere samordning av næringsarbeidet i kommunen. Den medfører også at antallet medlemmer reduseres til 5 personer, samtidig som sammensetningen endres ved at alle medlemmene med unntak av 1 rekrutteres utenfor kommunepolitikernes rekke. Den langt mer selektive utvelgelsen av deltakere innebærer nærmest en *frikobling* av det operative omstillingsarbeidet fra den kommunalpolitiske arenaen. Det er rett og slett tale om en *profesjonalisering* av dette arbeidet. Gjennom videreføringen av Hjerkinns Næringssselskap A/S i regi av Folldal kommune ett år senere legger man vekt på at sjøl om det er generalforsamlinga, dvs. formannskapet, som skal velge styre, skal det: "...i størst mulig utstrekning bestå av det nåværende næringsstyret." (jfr. Fsak. 37/94). Noe senere samme året fullføres fristillingen gjennom at den

kommunalt ansatte næringskonsulenten overføres til Folldal Vekst A/S. Dette betyr at ansvaret for det direkte næringsarbeidet løftes ut av den kommunalpolitiske arenaen. Visse politiske styringsmidler er fortsatt til stede. I egenskap av kommunalt eid selskap utgjør formannskapet generalforsamling og styret er sjølsagt ansvarlig overfor generalforsamlinga. Det er også forutsatt at strategisk næringsplan som vedtas av kommunestyret, skal gi føringer på forvaltningen av midlene. Det hører med i dette bildet at man i arbeidet med utformingen av dette planredskapet har lagt vekt på en bred utvelgelse av deltakere ved å trekke inn ressurspersoner utenfor kommunepolitikernes rekke. Inntrykket er at dette arbeidet har virket mobiliserende lokalt både i kraft av å sette i gang idedugnader, etablere møteplasser og skape nettverk mellom aktører med ulike institusjons- og organisasjonsforankring. Mens man på det operative planet, i forvaltningen av omstillingsmidlene har lukket for allmennhetens innsyn og lekmansskjønnet, har man kjørt en relativ åpen prosess i utformingen av strategier, visjoner og ideer i det lokale næringsarbeidet.

Det er en kombinasjon av faktorer som gjør at man foreløpig har endt opp med denne organisasjonsmodellen. Opplevelsen av den gamle modellen som omstendelige og tidkrevende er utvilsomt en viktig faktor. I det hele tatt har hensynet til *effektivitet* i betydningen *raske beslutninger*, basert på faglig-profesjonelle avveininger, stått sentralt i reorganiseringen av den lokale tiltaksorganisasjonen. At dette konseptet har slått gjennom i Folldal er nok et uttrykk for bredere ideologiske strømninger på 1990-tallet, med vekt på effektivitet og lønnsomhet og forestillingen om at slike hensyn best ivaretas gjennom en fristilling og profesjonalisering av det operative næringsarbeidet. Det hører også med i det bildet at det over tid har utviklet seg et *tiltaksnettverk* i kommunen, bestående av ordføreren, lederen for næringssekskapet og næringskonsulenten, som gjennom sine posisjoner og engasjement har maktet å skape aksept for de nye strømningene i organiseringen av næringsarbeidet.

6.4 VERRAN²⁵

²⁵ Avsnittet er skrevet av Asbjørn Karlsen. Det er utdypet i case-studien

Omstillingsarbeidet i Verran har variert med hensyn til organisasjonsformer, problemomfang og ressurstilgang. Verran var tidlig ute som omstillings-kommune. Dermed var det få referansekommuner å lære av. Kommunen var i stor grad hengitt til å prøve og feile. Derfor ser vi at kommunen har vært gjennom ulike faser, der en har erkjent tidligere feil og endret strategier for å møte problemene. Kommunen har på mange måter adoptert og prøvd ut mange av de næringsutviklingsstrategier som til en hver tid har vært rådende ideologi på nasjonalt plan.

Den organisatoriske løsningen for tiltaksarbeidet forandret seg radikalt i løpet av få år. Fra å ha hatt karakter av å være et politisk tiltaksarbeid, tok det etter hvert mål av å bli et profesjonell næringsutviklingsarbeid der lokalt næringsliv skulle trekkes aktivt inn. Denne utviklingen kan nok også kobles til at det politiske tyngdepunktet ble forskjøvet bort fra Arbeiderpartiet mot andre partier, fremfor alt Senterpartiet. Organiseringen av tiltaksarbeidet utviklet seg fra å være en ordførerjobb, via å være en særskilt jobbfunksjon under kommunalpolitisk styring, til å bli et rent profesjonelt organ fristilt fra kommunalpolitikken. Større grad av profesjonalisering og involvering av lokalt næringsliv var også generelle anbefalinger Guvåg kom med i 1990.

I Verran var de nye signalene allerede organisatorisk nedfelt, ihvertfall formelt sett. Med etableringen et næringsutviklingsselskap i 1989 hadde Verran kommune gått svært langt når det gjaldt fristilling av tiltaksarbeidet. To av næringsaktørene i det tidligere omstillingsstyret stilte ultimatum for fortsatt deltakelse. De ville ikke ha med seg politikere i styret for utviklingsselskapet. Ser vi bort fra at rådmannen i kommunen og en representant fra fagbevegelsen, ble styret bestående av personer fra det lokale næringsliv.

Tanken var at disse næringsaktørene skulle bruke sitt nettverk og bidra i

“Omstilling i Verran kommune i forbindelse med avviklingen av Fosdalen Bergverk.”(Karlsen 1997)

form av den kompetanse de hadde om sine bransjer. På bakgrunn av erfaringene fra årene rundt inngangen til 1990-tallet synes ikke det organisatoriske trekket å ha bidratt til en bred mobilisering av det lokale næringslivet. Flere av styremedlemmene var relativt lite engasjert. Verran Næringsutvikling fungerte ikke tilfredsstillende som organ.

Daglig leder hadde betydelig formell og uformell myndighet, med en leder og en nestleder i styret som støttet opp og ordnet ut. I praksis kunne næringsutviklingsselskapet ta kjappe beslutninger. Dermed var store oppgaver overlatt til et fåtall personer. Daglig leder og styreleder fant fort tonen og opererte i stor grad som et team. Omstillingsansvaret lå altså i hendene på to - tre personer. Slik kom betydelige ressurser til å bli forvaltet av et fåtall mennesker. I lys av tidspresstet og forventningene fra omgivelse synes utfordringene og oppgavene å ha vært formidable. I prosjektvurderingene var man til tider prisgitt andre aktører sine vurderinger. I ettertid kan en spørre om utviklingsselskapet hadde en kapasitet og en bred nok kompetanse til å vurdere alle de betydelige prosjektene man engasjerte seg i. I lys av den relativt mislykkete akkvisisjonssatsningen må vi slå fast at næringslivsdeltakelse i styre ikke var tilstrekkelig for å skape nye lønnsomme arbeidsplasser i Verran.

Strategisk næringsplan ble i liten grad en integrert del av næringsutviklings-arbeidet. Arbeidet var satt bort til en ekstern konsulent. Det fikk derfor mer karakter av å være en dokumentproduksjon enn en lokal læringsprosess med bred deltagelse. Det var en svak kobling til næringsutviklingsapparatet og lokalt næringsliv som sådan. Lokale aktører fikk dermed lite eierskap til dokumentet og engasjement til å følge det opp.

Den nye organisatoriske løsningen man fant på tiltaksarbeidet var ikke uten videre heldig. Styrelederens dobbeltrolle var gjenstand for spekulasjoner. Styreleder var ikke bare leder av næringsutviklingsselskapet, men samtidig leder i nøkkelbedriften i omstillingen, Fosdalen Industrier A/S. Tidlig hadde det oppstått spenninger mellom ledelsen av den utskilte bedriften med sine allierte og ledelsen av gruveselskapet med sine allierte. Ledelsen av

næringssselskapet manglet derfor en bred legitimitet i lokalsamfunnet, og etter en turbulent periode trakk styreleder og daglig leder seg tilbake ved årsskiftet 1990/91.

Med lærdom fra feilsatsningen fram til 1990-tallet, la utviklingsselskapet bort akkvisisjonssatsningene. Midt på 1990-tallet er det nye trender i tiltaksarbeidet i Verran med kompetanseorienterte satsinger på eksisterende næringsliv i kommunen. Samtidig er det snakk om en tilpasning til helt andre arbeids-betingelser. De store ekstraordinære omstillingsbevilgninger er brukt opp og kommunen må ta til takke med ordinære støtteordninger. Den økonomiske handlefriheten er dermed mye mindre med tanke på å støtte og utvikle næringslivet i kommunen. Aktiviteten er dermed lavere enn i den hektiske perioden etter bergverksselskapets konkurs ved inngangen til 1990-tallet. Etter en periode med arbeidende styreformann, har utviklingsselskapet siden årsskiftet 1994 /95 igjen fått en daglig leder. Den organisatoriske løsningen med et styre hovedsakelig bestående av personer fra lokalt næringsliv er beholdt. Denne organisasjonsformen synes å ha politisk legitimitet i Verran i dag.

Vi kan tolke omorganiseringene både som en adopsjon av generelle trender i næringsutviklingsarbeidet og som en tilpasning til de regler og signaler som ble sent fra sentralmyndighetene. Vi ser at tidspunktet for omorganiseringene i 1986 og 1989 er knyttet til stortingsvedtak om å gi støtte til omstillingsarbeid i Verran. Samtidig er det klart at man i tiltaksarbeidet har plukket opp nasjonale trender. Tiltaksarbeidet ble først ivaretatt av ordfører, senere av et profesjonalisert organ under politisk styring og siden av et mer politisk fristilt organ med næringslivsdeltakere i styre.

6.5 SØR-VARANGER²⁶

²⁶ Analysen av Sør-Varanger bygger på Berg, Bø, Huse, Høydahl og Mariussen: En krevende oppgave: om omstilling i Sør-Varanger, NF-rapport nr.9/96.

Da Sør-Varanger fikk den første omstillingsbevilgningen i 1986, var det få erfaringer å høste andre steder i landet. Her var imidlertid debatten om stedets fremtid ikke ny. Den store striden på 1980-tallet, som kom til å bli vendepunktet i AS Sydvarangers historie, hadde allerede rast i noen år. Det er derfor kanskje ikke rart at Sør-Varanger skulle komme til å ligge foran flere andre kommuner i utviklingen av nye organisasjonsløsninger. Av bevilgningen på 40 millioner som kom i 1986, fulgt av en ny bevilgning på 10 millioner året etter, gikk da også 20 millioner i stiftelseskapital til et investeringsselskap, Sør-Varanger Invest. I løpet av 1980-tallet skulle det komme til å bli Sør-Varanger Invest som sto for bruken av de bedriftsrettede virkemidlene i Sør-Varanger, i alt 9,5 millioner.

Det ble da tatt en særegen løsning, ansvaret for omstilling ble løftet ut av kommunen og gitt til Næringsdepartementet. Reorganiseringen av omstillings-arbeidet som kom med st.prp. 80 i 1990, der Næringsdepartementet fikk ansvaret for videre arbeid med omstilling i Sør-Varanger, skulle ikke komme til å endre vesentlig på rollen til dette selskapet. Gjennom hele 1990-tallet har Sør-Varanger Invest arbeidet videre med fokus på støtte til ideer i lokalt næringsliv som en del av omstillingsarbeidet.

6.6 FAUSKE²⁷

På mange måter utgjør Meldal og Fauske ytterpunkter. Mens omstillingsarbeidet i Meldal har sterke trekk av *egenmobilisering, tette koblinger mellom konsernbedrift og kommune* og stor grad av *samforståelse*, er det kontrastene til dette som trer fram gjennom prosessen i Fauske. Som det framgår under case-beskrivelsen i forrige kapittel, maktet man ikke i

²⁷ Analysen av Meldal bygger på: Omstilling i Meldal kommune og nedleggelse av Løkken Verk, Allan Sande (1996).

denne kommunen å skape tillitsrelasjoner mellom aktører i Sulitjelma (jfr. gruvearbeiderforeninga) og det kommunale tiltaksapparatet. I stedet for å spille på lag, virker det som om de involverte aktørene rett og slett motarbeidet hverandre. I underveisevalueringen (se Guvåg 1990) framheves nettopp konflikten mellom ulike aktører, og den deravfølgende polarisering og passivitet lokalt.

Det skorter imidlertid ikke på bestrebelser, i regi av aktører så vel lokalt som på overlokale arenaer, på å bringe omstillingsarbeidet inn i organisatoriske former, og styrke kapasiteten til å håndtere problemene, og da spesielt i Sulitjelma. I regi av gruvearbeiderforeninga etableres det i siste halvdel av 1970-tallet en gruppe, Alternativ Industrigruppe, med det formål å skaffe til veie alternative sysselsettingsmuligheter. Senere tar Fylkesmannen initiativet til en samordningsgruppe for tiltak i dette gruvesamfunnet, med medlemmer fra gruvearbeiderforeninga, kommunen og instanser utenfor kommunen. I 1986 da Stortinget fattet vedtak om avvikling av gruvedriften i 1989, ble det igjen dannet en gruppe for å koordinere omstillingsarbeidet. Også i denne gruppa var gruvearbeiderforeninga, hjørnesteinsbedriften og kommunen representert, i tillegg til statlige og fylkeskommunale instanser. Men alle disse bestrebelsene på å etablere en organisatorisk paraply og beredskap omkring omstillings-problemene viste seg å få en kort levetid. Med unntak av Alternativ Industrigruppe kom det lite ut av disse tiltakene. Interne konflikter og mangelfull tillit partene imellom bidro til at arbeidet falt i fisk.

Et annet iøynefallende trekk ved omstillingsarbeidet i kommunen er *politiseringen*. Ikke bare er det en sterk mobilisering i gruvesamfunnet til forsvar for den tradisjonelle virksomheten. Mobiliseringen dreier seg rett og slett om å beskytte den identiteten som knyttet seg arbeiderkulturen som gjennom generasjoner hadde grodd fram omkring bergverket. Også i organiseringen av omstillingsarbeidet fram til begynnelsen av 1990-tallet trer *politikerregien* tydelig fram. Omstillingsarbeidet ble i starten lagt til den kommunale næringsetaten og med næringsstyret som ansvarlig for forvaltningen av midlene. Rett nok reorganiseres dette arbeidet i 1990 etter

påbud fra KAD, og et eget utviklings- og omstillingsselskap (FUI A/S) etableres. Men fortsatt var kommunen majoritetseier og flere sentrale kommunepolitikere fikk plass i styret. Sånn sett gir reorganiseringen i stor grad inntrykk av å være en fasadeflikking.

På 1990-tallet er det imidlertid grunnlag for å tale om en nyorientering i måten å drive og organisere det næringsrettete arbeidet på. Et viktig begivenhet i så måte var det politiske regimeskifte. I likhet med Notodden og Verran ble DNA's dominerende posisjon utfordret i lokalpolitikken ved kommunevalget i 1991. Ja, i alle kommunene kom DNA til å miste ordførervervet, og dette markerer samtidig en kursendring i håndteringen av det næringsrettete arbeidet. I Fauske besto kursendringen for det første i en utvidelse av fokuset for omstillings- og tiltaksarbeidet til å omfatte hele kommunen. Det var ikke lenger aksept for å rette oppmerksomheten ene og alene mot Sulitjelmas spesielle situasjon. For det andre markerer regimeskiftet et oppgjør med den politisk-hierarkiske styringen av det næringsrettete arbeidet. Det at ordføreren trakk seg ut av styret i FUI A/S, signaliserte samtidig at denne organisasjonen ikke bare formelt sett var frittstående, men at den også i praksis skulle drives som en faglig-profesjonell enhet. I kjølvannet avvikles kommunens direkte engasjement i bedriftsetableringer og eierskap i bedrifter. Man kan sånn sett tale om *politikernes abdikasjon* fra det direkte næringsarbeidet.

I Fauske som på Notodden var nok *regimeskiftet* en viktig pådriver i fristillingsprosessen. Opprydningen og avgrensningen av politikernes rolle i næringsarbeidet er nok basert på de uheldige erfaringene med den utstrakte politiseringen, med lokale politikere i ulike roller som prosjektmakere og forvaltere av omstillingsmidler og kommunalt eierskap. I en ettparti-dominert kommune som Fauske, var det naturlig nok opposisjonen som i kraft av sin distanse, var i stand til å ta disse erfaringene inn over seg og bruke dem strategisk for å få til endringer. Det er imidlertid også på det rene at tålmodigheten hos sentrale myndigheter (jfr. KAD) også ble satt sterkt på prøve. Etter hvert kom det også klare signaler fra KAD om en fristilling av det direkte næringsarbeidet.

I følge Sande (1996) er det flere trekk i utviklingen på 1990-tallet som peker i retning av et mer *konstruktiv samspill* mellom kommune, næringsliv og lokal befolkning. *Dialogen* synes å ha erstattet *monologen*. Den kommunale næringssetats medvirkning i dannelsen av Fauske næringsforum var et forsøk på å få et organisatorisk inngrep til næringslivet og derigjennom ble bransje-organisasjonene i kommunen trukket sterkere inn i omstillingsarbeidet. Dette forumet har også fått en sentral plass i arbeidet med Strategisk næringsplan. Det er betegnende for nyorientering at det var flertall i styret for dette tiltaket som har bakgrunn i næringslivet. I videreføringen av FUI A/S gjennom etableringen av Indre Salten Vekst A/S i 1995, og da i regi av kommunene Fauske, Saltdal og Sørfold, er fristillingskonseptet, og vektleggingen av faglig-profesjonell kyndighet, helt og holdent lagt til grunn. Rett nok er de tre kommunene inne på eiersida. Men alle styremedlemmene er rekruttert fra næringslivet i regionen. Sett i et tidsperspektiv innebærer omstillingsarbeidet i Fauske en gradvis utvidelse av referanserammen: Fra en ensidig fokusering på gruvesamfunnet Sulitjelma til en forskyvning av oppmerksomheten mot kommunene som sådan og nå også med regionen som referanseramme. Sånn sett representerer Fauske og Folldal to ulike utviklingsbaner. Det gjenstår imidlertid å se om kittet bak dette interkommunale samarbeidstiltaket er like tynt, engasjementet like varierende og interessene like sprikende som tilfellet var med det tidligere Hjerkin Næringselskap A/S.

6.7 DRØFTING

Et av de mest sentrale trekk ved omstillingsprosessene knytter seg til måten kommunene nå har valgt å organisere tiltaksarbeidet på. Av de seks kommuner som er evaluert i denne rapporten, har samtlige med unntak av Meldal valgt å fristille omstillingsarbeidet gjennom etableringen av aksjeselskap.

Tidligere har vi pekt på at kommunenes valg av nye organisasjonsformer

kan ses på som et resultat av langsiktig læring. Slike læringsprosesser innebærer nødvendigvis både famling og usikkerhet med henblikk på å få grep om hva som er framtreddende problemer i hver enkelt kommune. De lokale institusjonene har likevel vært alfa og omega for at omstillingsarbeidet har vunnet en sentral plass på dagsorden over tid. De samme institusjonene har også visse egenskaper knyttet til *hukommelse*. Prosjektene kan på mange måter sies å ha blitt skjøvet framover med utgangspunkt i lagrede erfaringer og fortløpende vurderinger av den kunnskap som hopet seg opp i omstillingskommunene. Opprettelsen av fristilte næringssselskaper kan langt på vei betraktes som rasjonelle organisatoriske virkemidler i forhold til de problemstrukturer som etter hvert ble definert av lokale politikere og næringslivsrepresentanter.

Til tross for at omstillingsarbeidet bærer et betydelig innslag av kommunal innovasjon, er det likevel påfallende at de fleste kommuner valgte såpass like organisatoriske løsninger. Riktignok kan man si at samtlige kommuner stod overfor like problemer i den forstand at sysselsettingsproblematikken stod sentralt for samtlige. Likevel vil det være for enkelt å hevde at problemstrukturene var identiske kommunene i mellom. Ut fra strenge rasjonalistiske kriterier blir det da vanskelig å hevde at organisasjonsløsningene var skreddersydd for hver av kommunene. I praksis er det åpenbart at kommunene kunne ha komponert varierende organisasjonsløsninger med hensyn på ulike prinsipper for koordinering, spesialisering og ikke minst framherskende ideologi. Slikt sett blir det av interesse å peke på de eksterne krefter som kan ha bidratt til å løse kommunene i retning av å tenke fristilling som organisatorisk løsning.

For det første er det mulig å peke på de overordnede politiske ideologier som har satt sitt preg på norsk forvaltningspolitikk de siste 10 -15 år. På begynnelsen av 80-tallet formulerte regjeringene i mange vestlige land omfattende reformprogrammer for den offentlige sektor. Troen på statsstyre og planøkonomiske løsninger ble fortrent til fordel for mer privatisering og fristilling (Olsen 1988). Dette tankegodset gjenspeiles også i Willoch-regjeringen og Brundtland-regjeringens reformprogrammer i

henholdsvis 1984 og 1986. Felles for begge programmene var ønsket om fornying, omstilling og modernisering. Forbildene for programmene var hentet fra privat sektor, og som en del av Arbeiderpartiets handlingsprogram, ble en rekke statlige institusjoners tilknytningsformer utredet i 1989 (NOU 1989:5). Denne forvaltningspolitiske kursendringen var i første rekke myntet på statsinstitusjoner. Spørsmålet som reiser seg er imidlertid om det er mulig å trekke noen forbindelseslinjer mellom de store nasjonale ideologiske trender og valg av organisasjonsformer på det kommunale nivå.

Av de fem kommunene som opprettet aksjeselskap var Sydvaranger ute allerede i 1986²⁸. I Folldal ble selskapet stiftet i 1988, i 1989 kom Verran etter, i 1990 Fauske, og i 1991 ble Notodden Utvikling A/S etablert. Paradoksalt nok var det kommuner med statseide hjørnesteinsbedrifter og lange tradisjoner med DNA i kommunale styringsprosjekt som gikk i bresjen i denne prosessen. Tidspunkt for valg av organisasjonsløsninger både for Syd-Varanger og faktisk også Rana, tyder på at staten i kraft av sitt eierskap til hjørnesteinsbedriftene også fant en åpning for å overføre eget tankegods til det kommunale nivå. På dette tidspunkt hadde da også tankegangen om fristilling vind i seilene blant det politiske lederskap på sentralt nivå. Således åpnet omstillingsprosessene i Rana og Sydvaranger opp for at framherskende trekk ved den statlige ideologi kunne manifesteres direkte på det lokale nivå.

Statens rolle som pådriver i retning av organisatorisk fristilling finnes også igjen i flere offentlige dokumenter. I St. prp. nr. 45 (1983-84), gav det gamle Toll og Finansdepartementet rimelig klare signaler om hvordan deler av den såkalte beredskapsbevilgningen til Fauske kommune kunne brukes. Her het det blant annet at:

²⁸ Høsten 1985 etablerte også Rana kommune et investerings- og utviklingsselskap som ble kalt *Rana Invest A/S*. I 1988 ble utviklingsdelen skilt ut i et eget selskap som fikk navnet *Rana utviklingsselskap A/S* (Endresen og Sneve 1995).

*"det fra beredskapsavdelingen skal kunne gis en engangsbevilgning til grunnkapitalen i et lokalt investeringsselskap.
Investeringselskapet forutsettes drevet etter forretningsmessige prinsipper, og med et profesjonelt sammensatt styre."*

I 1984 åpnet også Finansdepartementet opp for at deler av stortingets beredskapsbevilgning skulle kunne brukes til grunnkapital til lokale investerings- og utviklingsselskaper i flere kommuner. Her ble Rana Invest A/S dratt fram som et konkret eksempel på en slik satsing.

I 1985 og 1986 ble det fra sentralt hold bevilget penger til lokale investerings- og utviklingsselskaper. På samme tid ble det gjennom en rekke dokumenter poengtert at omstillingskommunene kunne bruke deler av omstillings-bevilgningene til slike formål. Med dette er det også mulig å si at statlige myndigheter til en viss grad framsto som en *organisatorisk løsningsprodusent* for omstillingskommunene.

I den videre utviklingsfasen fram mot 90-tallet er det mye som tyder på at ressursene på sentralt nivå i betydelig grad ble rettet mot de *statsinterne* organisatoriske dilemmaer som eksisterte. I regi av kommunaldepartementet ble statens egne strategier og engasjement i omstillingsarbeidet lagt under lupen. Dette arbeidet startet i 1988 og endte i 1991 ut med nye retningslinjer for saksbehandlerprosedyrer og rollefordelingen mellom kommunaldepartementet og det "gamle" DU. I tillegg ble det lagt opp til en rimelig stram kopling mellom DU og fylkeskommuner når det gjaldt oppfølgingsansvar overfor kommunene.

I løpet av denne sistnevnte tidsperiode er det tydelig at ideen om fristilling hadde vokst seg stor og sterk i flere av omstillingskommunene. Møreforskings rapport som kom i 1990 trakk også i retning av å anbefale fristilling og profesjonalisering av næringsutviklingsarbeidet i omstillingskommunene. En iøynefallende observasjon er likevel at de fleste av kommunene på dette tidspunkt allerede hadde etablert slike investeringsselskap. Unntaket her var Meldal, mens Notodden etablerte

utviklingsselskapet så sent som i 1991.

I 1993 synes det som om statens engasjement rundt organisasjonsløsninger på det kommunale nivå på nytt skjøt fart. På nytt ble det blåst liv i ideen om fristilling, og fra KAD ble da også kronen lagt på verket gjennom de nye retningslinjer som kom i april 1993. Her ble det blant annet sagt:

*"Det **skal**²⁹ videre etableres et utviklingsselskap som skal disponere den bedriftsrettede delen av omstillingsmidlene som kommunen forvalter. Styremedlemmene skal oppnevnes av kommunestyret. Styret skal bl.a. ha representanter fra næringslivet."*

Dersom statens rolle i tilknytning til fristillingskonseptet betraktes over tid, er det mulig å snakke om en initiativfase hvor staten spilte en viktig rolle som veiviser og tilrettelegger. Fra siste halvdel av 80-tallet og fram til de første årene på 90-tallet har staten ført et mindre aktivt engasjement i forhold til å tenke konkrete organisatoriske løsninger på det lokale nivå. Likevel er det i denne perioden at spredningen av fristillingskonseptet for alvor skjøt fart mellom kommunene.

De nye retningslinjene som kom i 1993 vil umiddelbart kunne fortolkes i retning av bevisst og planlagt hierarkisk styring fra statens side. Ut i fra det faktum at de fleste kommuner på dette tidspunktet allerede hadde innført ordningen med fristilte næringsselskap, vil dette fenomenet heller kunne betraktes som en *naturlig tilpasningsprosess* på det statlige nivå. Her er med andre ord poenget at de statlige formelle retningslinjene i betydelig grad ble *tilpasset* den praksis som hadde funnet sted på det lokale nivå. En annen tolkning er at Møre-forskings anbefalinger er blitt tatt til etterretning allerede i evalueringsprosessen.

Det neste spørsmålet som reiser seg er hva disse strukturelle endringene betyr i praksis både for næringslivsutvikling og det lokale demokrati.

²⁹ Vår utheving

6.7.1 Grenser for faglig-profesjonelle hensyn?

I de fleste omstillingskommunene er *avpolitisering* et iøynefallende trekk i bildet av omstillingsarbeidet. Det at man har overlatt ansvaret for det bedriftsrettete arbeidet til fristilte næring- og investeringsselskaper og derigjennom skjermet det for allmennhetens innsyn og lekmannsskjønnet, synes ikke å ha medført problemer med hensyn til *legitimiteten* til omstillingsarbeidet. Tvert i mot er inntrykket at man gjennom å investere betydelige ressurser i driftsstøtte og egenkapital til slike selskaper, har utviklet organisatoriske enheter som i kraft av sin *faglig-profesjonelle* kompetanse har opparbeidet betydelig anerkjennelse lokalt. Tidligere har vi nevnt at de framtrepende hensyn som kommunene ønsket å ivareta gjennom fristillingslogikken blant annet knyttet seg til beslutnings-effektivitet, konfidensialitet, spesialisering og integrering av lokale næringslivs-representanter i omstillingsarbeidet.

I denne sammenhengen er det verdt å merke seg at AS-merkelapper alene ikke bidrar til å ivareta disse hensynene. Meldal kommune er et eksempel hvor omstillingsarbeidet har hatt en sterk politisk-administrativ forankring, men hvor også sentrale næringslivsaktører er tungt representert. På den annen side finner vi Fauske kommune som etter pålegg fra KAD opprettet Fauske Utviklings - og omstillingsselskap. I denne kommunen ble utviklingsselskapet styrt med et betydelig innslag av politisk dominans. Når det gjelder betydningen av å få næringslivsinteresser engasjert, illustrerer erfaringene fra disse to kommunene at ulike hensyn er mulig å ivareta enten det er snakk om å organisere næringslivsutviklingsarbeidet innenfor en AS-variant eller ikke. Det hele vil i prinsippet bero på hvordan man velger å regulere deltakermønstret med henblikk på institusjonstilhørighet, kompetanse og muligheter for å kunne fatte bindende beslutninger.

Frikoblingen av næringslivsutviklingsarbeidet fra lokale politiske organer er ikke uproblematisk. Tatt i betraktning at det dreier seg om offentlige midler,

er det naturlig at enkelte kommunepolitikere er kritiske til mangelen på innsyn som denne modellen medfører. At så pass tunge utviklingsprosesser, som knytter seg til næringsarbeid, unndras allmennhetens innsyn, reiser tvil om politikernes muligheter til å forme de lokale samfunn i pakt med sentrale demokratiske idealer om folkesuvereniteten. Ja, risikoen er sjølsagt til stede for utviklingen av lukkede, lokale "*tiltaksjuntaer*".

Med dette reises det klassiske spørsmål om hvor langt den demokratiske skinnfell kan strekkes på bekostning av hensynet til produksjon av substansielle goder som arbeid, lønn og skatteinntekter. I verste fall vil en slik demokratisk forvittringsprosess kunne skape legitimitetsproblemer og aktiv motstand fra deler av befolkningen og deres folkevalgte. Å skissere konkrete grenser for legitim avpolitisering vil selvsagt være vanskelig, men hvilke momenter som kan legges til grunn for en slik legitimering kan selvsagt drøftes.

6.7.2 Ulike prinsipper for legitimering av organisasjonsstrukturer

Grensene for legitimitet kan blant annet drøftes med utgangspunkt i *prosessuelle kriterier*. Her er poenget at næringssselskapet kan legitimere sin virksomhet så lenge de forholder seg til de formelle spilleregler som staten eller kommunen selv har vedtatt. I tillegg til disse legal-rettslige forhold synliggjør fristillingskonseptet en svært så interessant problemstilling når det gjelder grensene for en legitim avpolitisering av ulike tiltak som får direkte konsekvenser for samfunnet.

For det andre kan organiseringen av tiltaksarbeidet i denne sammenhengen legitimeres gjennom å peke nettopp på *konsekvensene* av næringssselskapenes virksomhet. I flere av kommunene har næringssselskapene klart å mobilisere det lokale næringsliv med sikte på å sikre befolkningen tilgang på flere arbeidsplasser. Så lenge resultatene, arbeidsplassene, taler for seg selv, er beslutningene legitime.

Et tredje moment kan knyttes til en gjennomgående *profesjonaliserings-tendens*. Her kan også avpolitiseringstendensene legitimeres gjennom å tillegge faglig ekspertise større gjennomslagskraft i forhold til ordinære politiske organer. I de utvalgte kommunene synes dette å ha vært et framtrædende trekk.

For det fjerde kan profesjonaliseringen ha blitt ønsket velkommen blant aktører som så seg lei på den historiske dominansen til et kommunalpolitisk system med tette forbindelser til hjørnesteinsbedriften. Etthvert alternativ kunne vinne oppslutning i kraft av å representere et *brudd* med fortida.

Et femte og siste moment kan drøftes i lys av hvilke kriterier som bør legges til grunn for *deltakelse*. Etableringene av næringssselskap har i realiteten ført til at en rekke initiativ utredes og forberedes i delvis ugjennomtrengelige og lukkede fora. Konsekvensene av dette er at beslutninger kan fattes raskt, av få personer. Dette kan åpne for flere fordeler. Fremfor alt kan det være gode forretningsmessige grunner til hemmeligholdelse og tempo. Samtidig har denne løsningen ulemper, først og fremst at mulighetene for offentlige debatter undergraves. I flere av de kommuner som er gjennomgått her, har hensynet til beslutningseffektivitet stått som det sentrale legitimerende forankringspunkt.

Overraskende nok er det svært få som i det hele tatt har problematisert hvilke kostnader dette vil medføre for de lokale demokratiske tradisjoner og mulighetene for politisk styring. Til dette må bemerkes at vi i hovedsak har vært i kontakt med aktører i sentrale roller og som i stor grad har vært arkitektene bak dette. Dermed har vi et noe begrenset grunnlag for å kunne si om det er allmen uenighet om dette. Allikevel er det bemerkelsesverdig at slike invendinger i så liten grad har kommet fram.

Det hører imidlertid med i dette bildet at man parallelt med lukkingen av det operative arbeid har åpnet for en bred deltakelse i utformingen av strategier, visjoner for kursen framover og ideer til tiltak i utviklingen av lokale samfunn. Sentralt her står *strategisk næringsplan* som er ment å være et

viktig styringsinstrument i dette arbeidet. Erfaringene fra en del av omstillings-kommunene tyder på at organiseringen av arbeidet med strategisk næringsplan har virket mobiliserende lokalt, bidratt til å involvere aktører utenfor kommunepolitikernes rekker og skapte forståelse for nødvendigheten av å stole på egne krefter. Slik sett kan dette arbeidet tolkes som en demokratisk kompensasjon for tap av representativ innflytelse gjennom det politiske system.

Det å *koble sammen* disse prosessene, og sørge for at strategiene og visjonene blir rettledende og nedfeller seg i forvaltningen av midlene, representerer en stor utfordring. Erfaringsmessig vet man at slike planer har lett for å bli en fasade med liten eller ingen betydning for det praktiske arbeidet. I det hele tatt risikerer man ved å koble prosessene omkring mål- og strategiutforming ifra implementeringen, at forpliktelsen overfor målsettingene og strategiene blir mangelfull hos de som skal iverksette dem. Dette skjedde i Verran kommune. Praktiske erfaringer med nærings- og omstillingsarbeid gir viktige lærdommer med hensyn til hva som er realistiske strategier, hvilken kurs som er fornuftig å stake ut etc. Gjennom å trekke inn ressurspersoner fra nærings- og arbeidsliv i utformingen av strategiske næringsplaner slik tilfellet er i flere av kommunene, kan man motvirke at prosessene fullstendig dekobles fra hverandre. Likevel ligger det en stor utfordring i nærings- og omstillings-arbeidet å få til en best mulig *kobling* mellom strategi-utforming og iverksetting.

Her blir sammensmeltingen mellom de lokale læringsprosessene og nye organisasjonsløsninger satt på spissen, i de lokale strategiene.

7 FRA PROSESS TIL RESULTAT

av Asbjørn Karlsen og Ole Johan Andersen

I dette kapitlet diskuteres ulike måter å håndtere omstillingsproblemer på lokalt. Det dreier seg om å kaste lys over ulike former for satsninger på den lokale arenaen. Dette knyttes så til effekter av omstillingsarbeidet. Med referanse til erfaringene fra de seks kommunene er det lagt vekt på å belyse hva som er kommet ut av satsingene lokalt. I den påfølgende vurderingen av ulike former for satsninger i omstillingsarbeidet kombinerer vi erfaringer fra de seks kommunene med resultater fra de 32 kommunene slik de kommer fram i samlet i kapittel 3 og hver for seg i kapittel 4.

For en typologisering av satsinger på næringsutvikling har vi valgt å ta utgangspunkt i skillet mellom *egenbasert utvikling* og *akkvisisjon*. Egenbasert utvikling innebærer en vektlegging av ressurser og kompetanse som er tilgjengelig og opparbeidet lokalt/regionalt. I så måte kan ulike varianter tenkes. Det å anvende kompetanse i hjørnesteinsbedrifter på nye måter gjennom utskillelse av avdelinger i form av sjølstendige bedrifter, er en form for egenbasert utvikling som for øvrig har stått sentralt i dette arbeidet. Andre former for egenbasert utvikling er satsninger på andre lokale bedrifter som allerede eksisterer og på lokale nyetablerere. Herunder kommer satsninger på den typiske gründerbedriften som springer ut av lokale og regionale næringsmiljøer.

Akkvisisjonsarbeid derimot retter seg mot den utadvendte markedsføringen av kommunen som lokaliseringssted for eksterne private bedrifter og offentlige institusjoner. Denne strategien rommer ulike aktiviteter, alt fra en tilrettelegging av infrastruktur og informasjonskampanjer til oppsøking av bestemte bedrifter med flytteplaner og utviklingsprosjekter.

Å skulle dokumentere hva som er kommet ut av de ulike satsingene, er som sagt ikke uproblematisk. Det er på sin plass med en rekke forbehold hva

effektmålinger angår. For det første knytter det seg uvisshet med hensyn til hvilke tidsperspektiv som skal legges til grunn. Risikoen for å felle en for rask dom er alltid til stede. Å påvise at omstillingsarbeid har gitt få resultater på kort sikt, betyr ikke uten videre at det har vært forfeilet. Det kan være igangsatt prosesser som først over lengre tid materialiserer seg i synlige resultater. Tidsrommet mellom tiltak og evaluering er derfor avgjørende. I vårt tilfelle er tidsperspektivet inntil ti år. Dermed er det mindre fare for å felle en for tidlig dom som ikke har fanget opp mer langsiktige effekter av omstillings-bestrebelsene.

For det andre er det heller ikke gitt hva som skal legges til grunn for målingene. Det er lett å fokusere ensidig på det som umiddelbart er synlig og lar seg kvantifisere. Effektevalueringer av omstillinger har gjerne bestått i å telle opp antallet arbeidsplasser som tidsmessig er forbundet med slike prosesser. Men det trenger ikke å være en kausal sammenheng mellom fenomener som henger sammen i tid. At det etableres arbeidsplasser i omstillingsperioden og at de ekstraordinære bevilgningene er inne i bildet, betyr ikke at de samme arbeidsplassene ikke ville ha blitt realisert uten ekstraordinære omstillingsbevilgninger. Anslagene fra lokale aktører vil alltid ha et innslag av skjønn.

Ikke bare er sammenhengene komplekse, ja ofte er det et vidt spekter av faktorer som ligger under etableringen av nye arbeidsplasser og utvidelser av allerede eksisterende bedrifter. Videre er det en fare for at omstillingsagenter som gir slike anslag vil ha en tilbøyelighet til å overestimere. Deres suksess knyttes gjerne til hvor mange arbeidsplasser som blir skapt. Av denne grunn vil det være nødvendig både å kontrollere slike anslag og relatere dem til offentlig statistikk.

Ideelt burde en også å inkludere tiltak som har mindre synlige virkninger, ja som har effekter som er vanskelig å dokumentere i kvantitative termer. Satsing på infrastruktur er en type tiltak som kan bidra til å gjøre kommuner mer attraktive, men hvilken betydning det har for etablering av nye arbeidsplasser og utvidelser i allerede etablerte bedrifter er ikke enkelt å

måle. Tilsvarende gjelder effektene av å bygge opp profesjonelle nærings- og tiltaks-organisasjoner lokalt samt betydningen av å utvikle fora og møteplasser for idedugnader. Det betyr imidlertid ikke at det ikke lar seg gjøre å begrunne betydningen av slike satsinger i omstillingsarbeidet. Vi har imidlertid ikke prøvd å kvantifisere effekter av andre tiltak enn de som er rettet mot konkrete bedrifter.

Med disse forbehold i mente er det lagt vekt på å avdekke endringer i utviklingen av arbeidsplasser i de utvalgte omstillingskommunene. Vi vil stille antall skapte arbeidsplasser i relasjon til avgangen av arbeidsplasser fra hjørnesteinsbedriften. Et spørsmål er i hvilken grad avviklingen av arbeidsplasser i hjørnesteinsbedriften er erstattet av nye. Et annet viktig spørsmål er om avhengigheter til bransjer og enkeltbedrifter reduseres. Med andre ord om det utvikles en mer differensiert næringsstruktur som består av flere bedrifter og flere bransjer slik at avhengigheten av en dominerende virksomhet eller bransje svekkes. Dette med kompensasjon og diversifikasjon må betraktes i sammenheng. Det kan være en mulighet for at kommunenes næringsstruktur rett og slett "*synker ned i større diversitet*", utelukkende som en følge av nedgang i den dominerende industribransjen (Hansen 1995).

Gjennomgangen av kommunene nedenfor baserer seg som sagt på sammenkoblinger av materiale fra case-beskrivelser innenfor prosessevalueringen, spørreskjemaundersøkelsen innenfor resultatevalueringen og offentlig statistikk.³⁰ Ved måling av resultat vil vi forholde oss til de tre indikatorer som ble introdusert tidligere: *risiko*, *sysselsetting i støttede bedrifter* og *sysselsetting i kommunen*. De to første baserer seg på surveyundersøkelsen mens den siste baserer seg på offentlig statistikk. Risiko er andelen av støtte som har gått til bedrifter som ikke eksisterer lenger og vil regnes som tapt. Sysselsetting i støttede bedrifter er

³⁰ Datamateriale fra survey-undersøkelsen og offentlig statistikk er tilrettelagt av Jan Størkersen og Even Høydahl.

basert på respondentenes vurdering av hvilken sysselsettingseffekt støtten fra kommunenes omstillingsmidler hadde i bedriften.

Anslagene kan vurderes opp mot kommunenes sysselsettingsutvikling slik den fortoner seg fra offentlig statistikk. Selvsagt vil kommunens samlede sysselsettingsutvikling være resultat av mange ulike prosesser som tildels er uavhengig av omstillingssatsningen.

Dertil kommer at eksternaliteter av omstillingssatsninger gjerne ikke fanges opp i anslagene fra kommunene. Det gjelder ringvirkninger både knyttet avviklinger ved hjørnesteinsbedrift og til utvikling av andre nye og eksisterende bedrifter gjennom omstillingssatsningen. Dessuten kommer de eventuelle konkurranse-vridninger som egentlig burde komme til fradrag i de sysselsettingsanslag som angis av respondentene. Når satsninger på enkeltbedrifter blir angitt som en entydig suksess, kan de allikevel ha hatt en negativ effekt for en lokal konkurrent som opererer på samme marked. Slike effekter fanges ikke opp av surveyen. Tilsammen innebærer alle disse forbehold usikkerhetsmomenter i våre vurderinger.

7.1 SØR-VARANGER³¹

I 1970 var 25 % av sysselsettingen i Sør-Varanger i bergverksnæringen. Mellom 1980 og 1990 sank dette tallet til ca. 16 %, mens det i 1996 var sunket til anslagsvis 5 %. A/S Sydvaranger reduserte sysselsettingen fra 670 ansatte i 1990 til 260 ansatte sommeren 1996. De resterende arbeidsplasser vil nedlegges i løpet av våren 1997 da gruvevirksomheten i følge

³¹ Analysen av Sør-Varanger bygger på Berg, Bø, Huse, Høydahl og Mariussen: En krevende oppgave. Om omstillingen i Sør-Varanger, NF-rapport nr. 9/96.

stortingsvedtak vil opphøre.
Dermed vil behovet for nye arbeidsplasser øke ytterligere.

Tabell 7.1 Omstillings- og utviklingsbevilgning i 1986-90

år	beløp
1986	40 mill. kr
1987	10 mill. kr
1989	15 mill. kr
1990	8 mill. kr
Sum	73 mill. kr

20 mill. kr. har gått til grunnkapital i Sørvaranger invest som ble stiftet i 1985. Sørvaranger Invest har disponert 10 mill. kr til bedriftsutvikling. Investeringselskapet har i stor grad brukt disse midlene til å støtte nye lokalt baserte bedrifter. I den forbindelse har fire-tideler av bedriftstøtten gått til tapsprosjekter i form av at bedriftene ikke eksisterer lenger. De øvrige omstillingsmidlene fra Kommunaldepartementet er håndtert av kommunen, og vi har ikke mottatt noen oversikt over bruken av disse.

Ansvar for omstillingsarbeidet ble i 1991 overført fra Kommunal- til Næringsdepartementet. Sør-Varanger kommune har mottatt omstillingsmidler fra Næringsdepartementet på 400 mill. kr. Infrastrukturmidle er bevilget til Sør-Varanger kommune for etablering av industriområder og kaianlegg. Ca. 25 mill. kr av disse midlene ble anvendt

til dypvannskai som disponeres av Kværner Kimek AS. Midlene til etablering av statlige arbeidsplasser er bevilget i forbindelse med etableringen av Trygdeetatens Innkrevingssentral.

Utbyggingen av verkstedet Kværner Kimek AS er det største prosjektet i forbindelse med omstillingen. Planene ble konkretisert i 1986 gjennom stortingsvedtak. Høsten 1990 kom Kværner A/S inn som hovedaksjonær i Kimek AS med en eierandel på 40 %. I perioden 1990 - 95 har sysselsettingen ligget mellom 120 - 150 ansatte. Det totale antallet ansatte ved Kværner Kimek har ikke økt. Utbyggingen har imidlertid bidratt til å trygge bedriftens eksistens

og redusere Kimeks avhengighet av A/S Sydvaranger. I motsetning til situasjonen i 1990, er Kværner Kimek i dag en viktig del av Sør-Varangers basisnæringer.

Det er hittil etablert ca. 120 nye statlige arbeidsplasser, hvorav Trygdeetatens innkrevingssentral alene bidrar med 105 arbeidsplasser. Av andre arbeidsplasser er det blant annet en økning på 250 i kommunal sysselsetting i perioden 1990 - 1995. Fram til og med 1994 var det en økning på ca. 131 personer i bedrifter som har fått støtte i form av forprosjektmidler fra Sør-Varanger Invest og en økning på ca. 17 personer i bedrifter der Sør-Varanger Invest har vært inne med aksjekapital.

Sør-Varanger Invest uttrykker det som en bærende strategi å bidra til etablering av virksomheter som har sitt marked utenfor kommunen. Flere av de mest betydelige satsningene, som Kværner Kimek, Barel og Innkrevingssentralen har gitt nettopp denne typen arbeid. Mens den første dreier seg om en utskilling, dreier de to siste seg om akkvisisjon. Barel produserer elektriske komponenter for Glamox a/s.

Utskilling av servicevirksomheter fra A/S Sydvaranger innenbærer ca. 70 arbeidsplasser, og det er etablert ca. 120 nye statlige arbeidsplasser. Omtrent halvparten av de særskilte omstillingsmidlene fra Næringsdepartementet på

400 mill. kr har direkte eller indirekte gått til restruktureringen av Kværner Kimek AS. Barel AS med 30 ansatte er den største private nyetableringen.

Tabell 7.2 Sysselsettingsutvikling fordelt på næringer

Kilde: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre"

Næring	1986	1995	1986-95	1986-95
Primærnæring	124	99		
Bergverk (problem)	995	404	-591	-59 %
Industri	195	367	+172	+88 %
Kraft- & vann	20	34		
Bygg & anlegg	255	190		
Varehandel m.m.	506	652		
Transport m.m.	313	272		
Finans m.m.	84	107		
Tjenesteyt. forøvr.	1495	2073	+578	+39 %
Diverse	289	154		

Sum sysselsatte	4276	4352	+76	+2 %
-----------------	------	------	-----	------

Næringsstrukturen har vært preget av gruvedriften, sykehuset, forsvaret og annen tjenesteyting. Sykehuset i Kirkenes har ca 350 arbeidsplasser. Den relative andelen sysselsatte i offentlig-, sosial- og privat tjenesteyting har økt fra ca. 30 % i 1970 til over 40 % i 1990. I 1994 var andelen 46 %. Varehandel, hotell og restaurantvirksomhet som utgjorde 10 % i 1970 var i 1990 økt til nesten 16 %. Slik er servicenæringen idag blitt til den viktigste basisen i kommunens næringsliv og særlig den offentlige delen av denne.

Samlet har det vært en vekst i sysselsettingen i kommunen på 2 % det siste tiåret. Den positive utviklingen skyldes i første rekke sysselsettingsveksten i tjenestenæringen som nesten fullt ut kompensere for tapet i bergverksnæringen. Denne positive utviklingen avspeiles også i at folketallet har økt med 3 % i denne perioden. Spørsmålet er om man kan klare å føre denne utviklingen videre når ytterligere 260 ansatte ved gruva sies opp i 1996 og 97.

Næringsstrukturen i kommunen er blitt stadig mindre ensidig. Avhengigheten av A/S Sydvaranger er redusert, og det finnes flere uavhengige basis-virksomheter i ulike næringer som gir ringvirkninger. Fra å være et samfunn med spesielt lite nyetableringer, var det i 1994 og 1995 flere nyetableringer pr. innbygger i Sør-Varanger enn landsgjennomsnittet.

7.2 FAUSKE MED SULITJELMA³²

I 1986 var det omlag 390 sysselsatt i bergverk i Fauske kommune, mens næringen kun har 56 sysselsatte i 1995. I Sulitjelma dreide det meste seg om gruvedrift og bergverksselskapet dominerte det meste av næringslivet.

³² Analysen av Fauske bygger på Sande (1996): Nedleggelsen av Sulitjelma Bergverk og omstillingen i Fauske kommune.

Tabell 7.3 Omstillings- og utviklingsbevilgning i 1983-95

år	beløp
1983	15 mill. kr
1988	13 mill. kr
1991	4 mill. kr
1993	8 mill. kr
1994	1 mill. kr
1995	3 mill. kr
sum	44 mill. kr

Det er tale om ulike faser i omstillingsarbeidet der det geografiske nedslagsfeltet utvides fra å gjelde Sulitjelma, til å gjelde Fauske kommune og til sist å gjelde flere kommuner i indre Salten.

Satsningen i Sulitjelma har vist seg å være lite vellykket. Med utgangspunkt i bergverket ble det opprettet tre nye selskaper, Lomi Industrier, som overtok vedlikeholdsavdelingen i Lomianlegget, Sulitjelma Håndverkstedsentral A/S og et elektroinstallatørfirma på Fauske. Gruveingeniørene og geologene opprettet i 1990 et eget firma Norex Mining A/S med 2 ansatte. Lomi Industrier er gått konkurs. Norex Mining A/S eksisterer fortsatt. Man kan spørre om de statlige eierne var tilstrekkelig opptatt av å finne eventuelle nye anvendelser for den kompetansen og innsikten som over generasjoner hadde opparbeidet seg i gruvemiljøet. Det er tankevekkende at gruvemiljøet i Sulitjelma er som godt som sanert etter omstillingen. Mellom 1976 og 1995 er det skapt 42 arbeidsplasser i Sulitjelma.

Det sier seg selv at tilveksten i arbeidsplasser på langt nær har vært tilstrekkelig til å kompensere for sysselsettingstapet gjennom nedleggelsen av gruvene. For i perioden 1983 - 95 er hele 420 årsverk gått tapt her. I dette

perspektivet er det heller ikke overraskende å konstatere at stedet i dag er preget av fraflytting, arbeidsledighet og forgubbing.

På mange måter har utviklingen i Sulithjelma artet seg forskjellig fra kommunen som helhet. Ikke bare er sysselsettingsnedgangen mindre - kommunen har registrert 140 arbeidsplasser som følge av den bedriftsrettede støtten fra omstillingsmidlene. Disse resultatene er hovedsakelig oppnådd de senere årene. Man har hovedsakelig satset på bedrifter, prosjekter og tiltak med lokal tilknytning. Det er disse satsningene som sysselsettingsmessig har båret frukter. Ved enkelte anledninger har eksterne prosjekter vært inne i bildet, men akkvisisjonsarbeid har likevel ikke stått sentralt. Sysselsettingsmessig synes resultatene å ha vært best i satsningen på de eksisterende lokale bedriftene. Knappt halvparten av bedriftsstøtten har gått til bedrifter som ikke eksisterer idag. På 1990-tallet har man i næringsutviklingen støttet mindre bedrifter (1 - 5 ansatte) innen ulike næringer som industri, håndverk, handel og annen privat tjenesteyting som har gitt sysselsettingsmessige resultater.

Næringsstrukturen i kommunen som helhet var preget av gruvedrift, marmorbrudd, kraftselskap, meieri, statlige etater og noen mindre private fortrinnsvis servicebedrifter.

Tabell 7.4 Sysselsettingsutvikling fordelt på næringer

Kilde: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre"

Næring	1986	1995	1986-95	1986-95
Primærnæring	154	108		
Bergverk (problem)	394	56	-338	-86 %
Industri	252	175	77	-30 %
Kraft- & vann	103	125		
Bygg & anlegg	254	235		

Varehandel m.m.	646	571		
Transport m.m.	245	248		
Finans m.m.	107	149		
Tjenesteyt. forøvr.	1216	1431	+215	+18 %
Diverse	254	120		
Sum sysselsatte	3625	3218	-407	-11 %

Til tross for registrering av nye arbeidsplasser er det allikevel en tilbakegang i sysselsettingen på 11 % i perioden 1986 - 1995. Til sammenligning er folketallet redusert med 1 %. Den negative sysselsettingsutviklingen skyldes først og fremst avviklingen av gruvedriften i Sulitjelma. Men det har også skjedd en tilbakegang innenfor industri, som hovedsakelig har bestått av verkstedindustri og næringsmidler. På kommunalt nivå er to-tredeler av nedgangen i bergverk kompensert med vekst i tjenesteyting. At tettstedet Fauske er et kommunikasjonssenter med regionale tjenestefunksjoner er trolig viktig i denne sammenheng.

7.3 MELDAL MED LØKKEN³³

De siste 30 årene har eieren Orkla kontinuerlig gjennomført en bemanningsreduksjon i gruvedriften. I 1960 var det 800 ansatte, i 1970 var det 419 ansatte og i 1980 var bemanningen kommet ned i 222 ansatte. I 1987 vedtok Orkla å legge ned gruvevirksomheten. Dette var bakgrunnen for kommunens omstillingsstatus. I 1986 ble dessuten ferdighus- og trelastfabrikken på tettstedet Storås, som da hadde 60 ansatte, slått konkurs og avviklet. I første halvdel av 80-årene sysselsatte høvleriet opp mot 200

³³ Analysen av Meldal bygger på Sande (1996): Omstilling i Meldal Kommune og nedleggelsen av Løkken Gruver.

ansatte.

Meldal kommune mistet 60 % av industrisysselsettingen på 220 arbeidsplasser, hvorav 61 var ansatte på saga og 159 ved gruva. Av disse arbeiderne bodde 80 % i Meldal fortsatt i 1993. Næringsstrukturen har foruten gruvedriften vært preget av trevareproduksjon og verkstedindustri.

Tabell 7.5 Omstillings- og utviklingsbevilgning i 1987-90

år	beløp
1987	7 mill. kr
1989	8 mill. kr
1990	4 mill. kr
sum	19 mill. kr

Som tidligere påpekt, startet kommunen tidlig med omstillingsarbeidet. Allerede i 1980 kom det resultat igjennom oppstarten av Simonsen Elektro AS. Til grunn for denne etableringen lå et tett samarbeid mellom kommunen og Orkla-konsernet. I 1990 ble den imidlertid kjøpt opp av et kanadisk selskap og virksomheten på Løkken avviklet. Lederen, de ansatte og ordføreren klarte imidlertid å etablere en ny produksjonsbedrift som fikk produksjonsutstyret av den nye eieren. Bedriften leverer komponenter til mobiltelefonproduksjon.

Det at man lyktes i å tiltrekke seg en så pass stor bedrift som Simonsen Elektro A/S, dvs. 60 arbeidsplasser, understreket ikke kun betydningen av å drive et aktivt tiltaksarbeid. Det bidro samtidig til å legitimere nytten av å satse på akkvisisjon. En betydelig andel av omstillingsmidlene ble også etter hvert kanalisert til dette formål i den første fasen av omstillingsperioden. Mange av de tilflyttete bedriftene viste seg imidlertid å ikke være liv laga,

og ingen av dem er i drift i dag. Oppkjøpet og avviklingen av Simonsen Elektro A/S var nok det største tilbakeslaget. Orkdal Plastvinduer A/S er en annen av denne kategorien bedrifter som har vært nødt til å legge inn årene. I hele perioden 1987-92 ble en tredel av midlene anvendt til akkvisisjon. At nesten tre-fire-deler av den samlede bedriftsrettede støtten har gått til bedrifter som ikke eksisterer idag, har sammenheng med dette.

De dårlige erfaringene med tilflytterbedriftene har etter hvert ført til en omlegging av omstillingsarbeidet. Mens akkvisisjonssatsninger er forlatt i 1993, har man videreført satsning på lokalt baserte bedrifter. I dette arbeidet har Orkla-konsernet spilt en sentral rolle. I 1986 ble konsernets kraftselskap, Chr. Salvesen og Chr. Thams, omdannet til et utviklings- og investeringsselskap. I dag står selskapet som eier av over 12 bedrifter, med en omsetning på 189 millioner kr og 308 ansatte. Samtidig startet arbeidet med å etablere Løkken Industripark i de gamle gruveanleggene i Fagerlia. Konsernet har også bidratt til opprettelsen av museene på Løkken, dvs. Bergverkmuseet, Gammelgruva og Thamshavnbanen. I det hele tatt er satsingen på bedrifter med lokal forankring et framtrædende trekk i bildet ut over på 1990-tallet. Alle disse bedriftene har ikke vist seg å være levedyktig. Simpro AS med omlag 10 ansatte, er en videreføring på basis av ressurser og kompetanse etter virksomheten ved Simonsen Elektro. Etter konkursen i Storås Sag og Høvleri A/S ble det etablert en rekke mindre bedrifter i de fristillte lokalene. Trelastbruk, takstolfabrikk og andre mindre foretak kom igang. En lovende bedrift som Meldalshus A/S gikk i 1992 konkurs.

Omstillingsmidlene har vært svært industrirettet. I næringsarbeidet tok styret av omstillingsbevilgningen for stor risiko i finansiering av eksterne bedrifts-etablerere. På lang sikt har disse midlene gitt få resultater i antall arbeidsplasser og nyetablerte bedrifter. Dessuten har man i stor grad satset på bedrifter som har utgått fra hjørnesteinsbedriften. I 1995 sysselsetter disse omlag 80 personer og må anses som vellykkete satsninger.

Den tilliten som var bygget opp gjennom omstillingsarbeidet med DU,

Sør-Trøndelag fylkeskommune og KAD åpnet opp for større bruk av ordinære virkemidler. Både kommunen, konsernet og flere av de nyetablerte bedriftene har klart å holde en stabil lederstab i hele omstillingsprosessen.

Tabell 7.6 Sysselsettingsutvikling fordelt på næringer

Kilde: SSB "Ikke-korrigerende tall basert på administrative registre"

Næring	1986	1995	1986-95	1986-95
Primærnæring	308	216	-92	-30 %
Bergverk (problem)	169	5	-164	-97 %
Industri	275	161	-114	-41 %
Kraft- & vann	17	22		
Bygg & anlegg	64	74		
Varehandel m.m.	129	132		
Transport m.m.	39	87		
Finans m.m.	53	104	+52	+28 %
Tjenesteyt. forøvr.	521	649	+128	+25 %
Diverse	107	37		
Sum sysselsatte	1682	1487	-195	-12 %

Kommunen har vært rammet av nedgang både bergverk og industri. Knappt to tredeler av sysselsettingsnedgangen i sekundærnæringene er kompensert med vekst i tjenesteyting. Det er rapportert om at 145 arbeidsplasser er skapt eller sikret som følge av den bedriftsrettede støtten fra omstillingsbevilgningen i surveyen. At den samlede sysselsettingen allikevel er redusert med 12 % er ikke oppløftende. Dette til tross er Løkken er bevart som et aktivt samfunn og tettsted gjennom omstillingsprosessen. Man er

idag ikke avhengig av enkeltbedrifter - risikoen er spredd på en rekke mindre bedrifter. Samlet representerer de mye mindre sysselsetting enn de tapte hjørnesteinsbedriftene.

Meldal fungerer idag som bostedskommune, med en god del pendlere til det regionsenteret Orkanger og landsdelsenteret Trondheim. Dermed er Meldal integrert i et større regionalt arbeidsmarked, uten at dette har løst de akutte problemene for ledige gruve- og industriarbeidere. At folketallet er redusert med 8 % i perioden 1986-95 er bekymringsfullt.

7.4 NOTODDEN³⁴

Kommunen måtte forholde seg til det faktum at to hjørnesteinsbedrifter var truet omtrent på samme tid. Nedleggelsen av Tinfos Jernverk i 1987 viste at selv tradisjonsrike bedrifter med lang historie lokalt (75 år) ikke har evig liv, og at stedsidentifikasjon ikke er noe selvsagt og gitt. Omstillingsproblemer setter imidlertid konsernbedrifters forpliktelser overfor og identifisering med lokaliseringsstedet på en alvorlig prøve. Hvilken betydning den institusjonelle forankringen har, kan også variere. Denne forskjellen trer tydelig fram i måten Tinfos og Hydro taklet omstillingsproblemer på.

Mens Tinfoss lå ned virksomheten i Notodden, kom selskapet til å starte opp ferrolegering i Kvinesdal i Vest-Agder. Med dette trakk selskapet seg nærmest helt ut og overlot Notodden til Hydro. At det var Hydro som fikk tildelt store deler av omstillingsansvaret har nok sammenheng både med konsernets historiske tilknytning til Notodden og at Hydro som konsern besatt betydelig større ressurser til å bidra i denne sammenheng.

Når det gjelder Tinfos Jernverk, er de eneste gjenværende virksomheter et eiendomsselskap og et kraftverk, som samlet sysselsetter 30 - 40 personer.

³⁴ Analysen av Notodden bygger på Andersen og Brattvoll (1997).

Til sammenligning var det bare for 10 år siden over 400 ansatte i Jernverket. At et såpass stort miljø overhode ikke rommet potensiale for nye aktiviteter, virker usannsynlig. Konsernets bidrag til å utvikle næringslivet i Notodden har hatt preg av å være en slags minimumsstrategi som var tuftet på restene av de fysiske bindingene.

Sammenlignet med Tinfos har Hydro i langt større grad definert seg som en slags lokal institusjon. Det at Notodden omtales som Hydros vugge og derigjennom har sine røtter der, har over tid bidratt til å utvikle tette koblinger mellom bedrift og sted. Da prosessindustrien forsvant på 1930-tallet, ble bortfallet av arbeidsplasser kompensert gjennom igangsetting av emballasje-produksjon for Hydros gjødselproduksjon. Senere på slutten av 1950-tallet kom en annen erstatningsvirksomhet gjennom etablering av et sentralverksted. Til tross for problemer med lønnsomheten i deler av produksjonen og nærmest kontinuerlige omstillinger på 1960- og 70-tallet, ble bemanningen likevel bevart inntakt. Konsernet erkjente utover i 1980-åra at det ikke lenger var mulig med en kompensasjonsstrategi. Etter salget av emballasjen i 1985 var arbeidsstokken nede på et lavmål med kun 270 ansatte. Til sammenligning var omkring 600 sysselsatt i Hydrovirksomhetene i kommunen ved inngangen til 1980-tallet.

Hydro Notoddens omstillingsarbeid fra midten av 1980-tallet og utover har sterke trekk av egenbasert utvikling. Det betyr at man har satset på å videreutvikle det som var igjen av personell, kompetanse og erfaring. Her var kvalifikasjonsheving sentralt. Det er også snakk om oppsplitting av virksomheten med etablering av egne resultatområder. Følgelig dreier det seg om omstilling gjennom resirkulering og gjenbruk. Spesielt hva produksjons-virksomhetene angår, er forankringen i verkstedmiljøet sterkt.

Arbeidet med å få etablert det italienskeide selskapet Becromal Norway a/s på 1990-tallet er eksempel på en vellykket akkvisisjon der stabil rimelig vannkraft var utslagsgivende sammen med støtten fra SND, Notodden Utvikling og Norsk Hydro. Den energiintensive bedriften som har 25

ansatte, produserer spesielle oksyderte aluminiumsfolier. Hovedinntrykket av Hydros bidrag til omstillingsprosessen lokalt er positiv. Gjennom deltakelsen i Notodden Utvikling a/s og etableringen av nærings-parken er omstillingsarbeid ikke lengre definert som et konserninternt anliggende. Det at næringsparken rommer et mangfold av aktiviteter, med samlet sett 450 arbeidsplasser, betyr at omstillingsarbeidet har gitt betydelige resultater.

Tabell 7.7 Omstillings- og utviklingsbevilgning i 1987-89

år	beløp
1987	6 mill. kr
1988	6 mill. kr
1989	6 mill. kr
sum	18 mill. kr

Samtidig som kommunen kanaliserte mindre deler av ressursene mot eksterne aktører, rullet det en prosess mot det kommunale nivået. I løpet av 1987 startet Notodden kommune et såkalt idesøkprosjekt. I samarbeid med det lokale næringsliv ble en rekke forretningsideer lansert med tanke på nyetableringer. Slik spilte kommunen på to hester på samme tid.

Satsningen har vært svært industrirettet. Omstillingsmidler er hovedsakelig brukt på eksisterende lokale bedrifter og bedrifter utgått fra hjørnesteinsbedrift. Mindre enn en fire-del av de bedriftsrettede midlene har gått til tapsprosjekter.

Ut fra Notodden Utviklings egne kalkyler mener de å ha belegg for at 170 arbeidsplasser idag ikke ville ha eksistert på Notodden dersom selskapet ikke hadde eksistert. Av disse er 65 nye.

Industrien består idag av verkstedproduksjon og en viss kjemisk industri. Mens den første har gått noe tilbake har den andre bransjen vokst på 1990-tallet.

Tabell 7.8 Sysselsettingsutvikling fordelt på næringer

Kilde: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre"

Næring	1986	1995	1986-95	1986-95
Primærnæring	146	125		
Bergverk	12	7		
Industri (problem)	1907	936	-971	-51 %
Kraft- & vann	85	74		
Bygg & anlegg	302	229		
Varehandel m.m.	700	899		
Transport m.m.	236	228		
Finans m.m.	210	212		
Tjenesteyt. forøvr.	1387	1889	+502	+36 %
Diverse	425	163		
Sum sysselsatte	5410	4762	-648	-12 %

I perioden er industrisysselsettingen halvert. Halvparten av nedgangen i industrien er kompensert med sysselsettingsvekst i tjenestenæringer. I surveyen er det rapportert om at 220 arbeidsplasser er skapt eller sikret som følge av bedriftsrettet støtte fra omstillingsmidlene. Til tross for at omstillingsarbeidet har gitt gode resultater, er sysselsettingen i perioden 1986-1995 redusert med 12 %. Til sammenligning er befolkningen redusert

med 2 %. Det at Notodden er integrert i større arbeidsmarkedsregioner har gjort det mulig med dagpendling.

7.5 FOLLDAL³⁵

Ved inngangen til 1980-tallet var omtrent 350 sysselsatte h.h.v. i industri/bergverk og jordbruk. I 1986 utgjorde ansatte i Folldal Verk 23 % av den totale sysselsettinga i kommunen. Fra midten av 1980-tallet fram mot 1990 forsvant over 60 arbeidsplasser ved hjørnesteinsbedriften Folldal Verk og i 1989 utgjorde antallet ansatte noe under 200, hvorav 150 folldøler. Med nedleggingen av Folldal Verk A/S i 1993 mistet 103 folldøler sitt arbeid. Sysselsettingen i bergverk og industri ble redusert med 250 i denne perioden.

Det private næringslivet forøvrig er relativt tynt. De to største virksomhetene er NORØ, en vernet bedrift med 15 ansatte og meieriet med 14 ansatte.

Tabell 7.9 Omstillings- og utviklingsbevilgning i 1987-93

år	beløp
1987	7 mill. kr
1989	3 mill. kr
1991	7 mill. kr
1993	6 mill. kr
sum	23 mill. kr

³⁵ Analysen av Folldal bygger på Brattvoll og Andersen (1997).

Ut over dette er det en enkeltbevilgning på 38 mill. kr. til etableringen av Folldal Gjenvinning a/s, der 28 mill. kr. er finansiert fra Kommunal- og 10 mill. kr. fra Miljøverndepartementet.

Satsningen var i den første perioden ganske industrirettet. Fra 1990 av ble også tjenestenæringer støttet. Man har i stor grad støttet bedrifter med lokal tilknytning. Spesielt etter at bestrebelser på å bruke infrastrukturen i tilknytning til gruvene på Tverrfjellet ikke førte fram, har akkvisisjonsarbeid ikke vært et viktig satsningsområde. Det er i første rekke skapt arbeidsplasser gjennom satsning på utskilte enheter fra gruveselskapet og gründere med lokal forankring. Det er også enkelte tilfeller av nyetableringer utenfra. At mindre enn en firedel av de bedriftsrettede midlene er kanalisert til bedrifter som er opphørt, indikerer at satsningene i hovedsak har gått til bærekraftige virksomheter. Det er satt i gang en rekke mobiliseringsprosesser lokalt som vitner om et større engasjement i omstillingsarbeidet.

Det å ta utgangspunkt og høste av det som er opparbeidet av erfaring og kompetanse i regi av enkelt-organisasjoner og næringsmiljøer står sentralt i fisjonskonseptet. Sjøl om erfaringene fra Folldal ikke er spesielt illustrerende i så henseende på den måten at det er lite som videreføres fra gruvedriften, er bestrebelsene på å bruke innsikt og erfaring i tilknytning til avdelingsenheter og fagmiljøer internt tross alt et aspekt ved mobiliseringen av hjørnesteins-bedriften i omstillingsarbeidet. Allerede i 1988 skilles elektroavdelinga ved verket ut som egen bedrift, Folldal Industri-elektro A/S. For oppstarten av denne bedriften betød det mye at man hadde et internt marked i moder-selskapet, samtidig som eierne i moderselskapet støttet opp om fisjons-prosessen, blant annet i form av innsprøyting av aksjekapital. Etter hvert og med utviklingen av gruvevirksomheten har denne bedriften vært nødt til å omstille seg til nye markeder. Fisjoneringsen av den mekaniske verksteds-avdelinga derimot gikk langt tregere, og først i mars 1995 ble Folldal Mekanisk Verksted A/S konstituert som eget selskap. Rett nok hadde bedriften på dette tidspunktet vært i drift i ett år, men da som avdeling det internasjonale selskapet Svedala A/S og basert på renovering av

utstyr i gruvene. Idag sysselsetter de to utskilte bedriftene samlet 20 mennesker.

I tillegg til de to bedriftene over er det i Folldal flere eksempler på typiske gründerbedrifter, som ikke er forankret i etablerte miljøer lokalt, men som er initiert av driftige enkeltpersoner med lokal tilhørighet. Informasjons-teknologibedriften Daldata A/S, må kunne karakteriseres som en "fotløs" bedrift, i den forstand det ikke er noe ved bedriftens virksomhet som skulle tilsi at den befinner seg i Folldal. Det er imidlertid to heimvendte folldøler med formell datautdanning og yrkeserfaring utenfor kommunen, som startet opp bedriften i 1983. Firmaet har avdelinger i andre kommuner på Østlandet. Interessant nok befinner utviklingsavdelingen, dvs. 11 av de 40 ansatte seg i Folldal kommune. En tilsvarende fotløs bedrift er Folldal Mikro-elektronikk A/S som produserer fotoceller i mindre skala. Også i dette tilfelle er det en viss tilknytning til Folldal på den måten at gründeren tidligere har jobbet på verket. I en viss forstand utgjør Antdalslaft A/S en slags mellomvariant mellom de utskilte bedriftene og de utpregede fotløse bedriftene. På den ene siden springer den ikke ut av tidligere etablerte enheter og miljøer. På den andre siden er den i egenskap av trebearbeidende, basert på tradisjonelle lokale ressurser. Informasjonsteknologibedriften Daldata AS, Folldal Mikro-elektronikk og Antdalslaft med tilhørende sagbruk har samlet i overkant av 30 ansatte.

At akkvisisjonsstrategien ikke har utspilt sin rolle i næringsarbeidet, er det også flere eksempler på i Folldal. Folldal Gjenvinning A/S som driver med gjenbruk av plastfolie, og sysselsetter idag 17 personer. Prosessene bak etableringen har utspilt seg på arenaer utenfor kommunen og involverer i den første fasen helt og holdent eksterne aktører, dvs. folieprodusenter og miljøverndepartementet. Overraskende nok har denne akkvisisjonsbedriften også vist seg å kunne dra store vekslers på opparbeidet erfaring og kompetanse i gruvemiljøet.

Lokale tilknytninger var sterkt medvirkende til at avdelingen Frankmotunet av Tyrilistiftelsen, ble etablert i Folldal. I dette tilfellet var det en folldøl

som jobbet som lærer ved Tyrilistiftelsen på Mesnalia, som ønsket å vende heim og som nærmest tok med seg arbeidsplassen på flyttelasset. Institusjonen har bygd seg betraktelig opp etter etableringen i 1991 og har idag 20 - 25 ansatte, hovedsakelig ungdom. De to eksemplene over er imidlertid ikke tradisjonelle akkvisisjoner, da andre faktorer enn kommunal tilrettelegging er vel så viktig for realiseringene.

Omstillingsmidlene er i mindre grad anvendt til akkvisisjon, enn til lokalt baserte prosjekter. I lys av kommunens noe tynne næringsliv og usentrale beliggenhet er resultatene av omstillingsarbeidet relativt gode. Man har engasjert seg i få tapsbringende prosjekter og man har fått relativt bra sysselsettingsmessig uttelling av omstillingsmidlene.

Tabell 7.10 Sysselsettingsutvikling fordelt på næringer

Kilde: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre"

Næring	1986	1995	1986-95	1986-95
Primærnæring	262	198	-64	-24 %
Bergverk (problem*)	190	0	-190	-100 %
Industri	13	37	+24	+185 %
Kraft- & vann	4	4		
Bygg & anlegg	17	42	+25	+147 %
Varehandel m.m.	53	77		
Transport m.m.	16	22		
Finans m.m.	15	24		
Tjenesteyt. forøvr.	195	233	+38	+19 %

Diverse	75	36		
Sum sysselsatte	840	673	-167	-20 %

*) Tallet angir folldøler som var sysselsatt ved Folldal verk i nabokommunen Dovre og er her innkludert i sysselsettingstallene.

Med ensidigheten i næringslivet i Folldal var det i utgangspunktet lite å falle tilbake på utenom jordbruket når Folldal Verk la ned virksomheten. De nye arbeidsplassene skapt igjennom omstillingsprosessen har på langt nær erstattet alle arbeidsplassene som forsvant gjennom nedleggelsen av Folldal Verk. Samtidig har det skjedd en rasjonalisering av jordbruket som rammer denne kommunen i stor grad. I perioden er sysselsettingen i kommunen (inklusive Folldal Verk) redusert med hele 20 %. Veksten innenfor tjenesteyting har i liten grad kunnet demmet opp for tapet i bergverksnæringen. At kommunen i liten grad inngår i et større regionalt arbeidsmarked gjør omstillingen mer smertefull enn i andre mer sentralt beliggende kommuner. At kommunens befolkning er redusert med 7 % i perioden 1986-1995 bør vekke bekymring.

I surveyen er det oppgitt at 110 arbeidsplasser er skapt eller sikret gjennom bedriftsrettet støtte fra omstillingsbevilgningen. Kommunen har fått en mer variert sysselsettingsstruktur, men vel å merke på et mye lavere sysselsettings-nivå. Istedenfor en nokså dominerende virksomhet, har det utviklet seg flere småforetak som spenner over et vidt register, både med hensyn til hva de framstiller og hvor de har sine markeder. At næringslivet lokalt rommer såvel kompetansebaserte som eksportorienterte virksomheter, er spesielt interessant i et omstillingsperspektiv. Allikevel er situasjonen i dag at jordbruket står igjen som den viktigste basisnæringen i kommunen.

7.6 VERRAN³⁶

³⁶ Analysen av Verran bygger på Karlsen (1997): Omstilling i Verran kommune i forbindelse med avviklingen av Fosdalen Bergverk.

Den malmbaserte hjørnesteinsbedriften var på topp sysselsettingsmessig på midten av 1950-tallet. Da var 6-700 ansatte knyttet til Fosdalen Bergverk. Etter det har det gått nedover, og fra 1980 til konkursen i 1989 ble antallet redusert fra 300 til 110. Et år etter konkursen var det ny aktivitet i gruva i regi av Nye Fosdalen Bergverk som har omlag 40 ansatte. Disse har imidlertid fått beskjed om at de sies opp sommeren 1997 etter at gruveselskapets tyske kunde har sagt opp kontrakten, noe som kan bety slutten for gruvevirksomhet i Verran.

Treforedlingsbedriften i Follafooss som lenge var i fylkets eie har hatt en turbulent historie med flere eierskifter fra 1980-tallet av. I 1995 var det 95 ansatte ved bedriften. Periodene med kriser har inntruffet på ulike tidspunkter ved de to hjørnesteinsbedriftene i Follafooss og Malm og løsningene har vært ulike bl.a. på grunn av ulikt eierskap.

Tabell 7.11 Omstillings- og utviklingsbevilgning i 1986-91

år	beløp
1986	7 mill. kr
1988	13 mill. kr
1989	6 mill. kr
1991	5 mill. kr
sum	31 mill. kr

Tidlig på 1980-tallet ble kommunale tiltaksmidler brukt til industriområde, endel industriutleiebygg samt noen mindre industriprosjekter som ikke ble noen suksess. Fra 1986 - 1989 fikk kommunen omstillingsmidler fra Kommunal-departementet. Ved konkursen ved bergverksselskapet i 1989, kom Nærings-departementet inn med en pott på 25 mill. kr.

Grovt sett ble omstillings- og utviklingsmidler brukt til generelle grunnlags-investeringer samt fire større industriprosjekter. Tre av prosjektene gjaldt eksterne aktører som skulle sette igang industrivirksomhet i Verran kommune. Det fjerde industriprosjektet knyttet seg til

satsningen på verkstedet som var utskilt fra gruveselskapet.

En tekobedrift med soveposer som hovedprodukt, ble flyttet fra Trondheim til Verran. En aktør i Trondheim som hadde lisens på produksjon av nettstrukturer i plast og aktører i Nord-Trøndelag fylkeskommune fikk lokalisert en sådan produksjon til Verran istedenfor i Hemnes kommune som var planen fra først av. Videre ble det etablert steinindustri i Verran som skulle være en naturlig videreføring av en steinbearbeidende arbeidskultur i Malm. Markedene og teknologien var imidlertid helt forskjellig. Selv om ideen kom fra gruve-selskapet, var det eksterne aktører som skulle drive den fram.

Utskillingen av verkstedenheten ved bergverket var av såvel lokale som sentrale omstillingsmyndigheter sett på som nøkkelen for omstillingen i Verran. Man baserte seg på en teknologi og et virksomhetsområde som allerede var utviklet innenfor gruveselskapet. Slik bygde den i en viss forstand på kompetanse og markedskontakt som var etablert i gruveselskapet. Prosjektet ble en kostbar affære og før bedriften var konsolidert hadde man sprøytet inn omlag 25 mill. kr. I ettertid viste det seg å bli den eneste av de store

industristatsningene i Verran som fortsatt er oppegående og har vel 50 arbeidsplasser.

Relativt store beløp har medgått til noen få kapitalintensive prosjekter. Satsningen på å få industribedrifter etablert i Malm tæret kraftig på omstillings-midlene. De tre store akkvisisjonsbedriftene eksisterer ikke lenger. Store deler av omstillingsmidlene har dermed gått til tapsbringende prosjekter som ikke har hatt sysselsettingsmessig uttelling på lang sikt.

Fosdalen Industrier as var den eneste direkte spin-off fra gruvevirksomheten. Det slår oss at det var en parallell prosess ved Folla Industrier. Her var det også snakk om utskilling av det mekaniske miljøet ved hjørnesteinsbedriften. Mens Fosdalen Industrier as hadde tæret kraftig på omstillingsmidlene, er lite av disse midlene kanalisert til den utskilte bedriften Folla Tech as. Her utnyttet man heller næringsfondet i fylkeskommunen og SND-midler. Utskillingsstrategiene var mest vellykket i omstillingsarbeidet i Verran. De utskilte verkstedenhetene ved de to hjørnesteinsbedriftene bygde i mer og mindre grad på lokalt utviklet kompetanse. De andre store

industriprosjektene som i mindre grad hadde en lokal basis, sto derimot på leirføtter.

Vi skal ikke se bort fra at resultater av omstillingssatsningen kan manifestere seg i form av nye arbeidsplasser på senere tidspunkt. Verran sitter med en betydelig infrastruktur i form av et tilrettelagt industriområde med flere næringsbygg. På industriområdet er det idag fire mindre bedrifter i tillegg til Fosdalen industrier. Det har lyktes å få lokalisert en bedrift fra Steinkjer til industriområdet i Malm. Bedriften driver innen salg av kontorrekvisita og sysselsetter et titals personer.

I Verran har aktørene høstet lærdommer av omstillingsarbeidet. Man har erkjent at det å satse på eksterne aktører gjerne har sin pris. Tiltaksarbeidet har derfor gjennomgått en nyorientering. Midt på 1990-tallet støtter man hovedsakelig opp om lokale aktører og eksisterende næringsliv i kommunen.

Tabell 7.12 Sysselsettingsutvikling fordelt på næringer

Kilde: SSB "Ikke-korrigerede tall basert på administrative registre"

--	--	--	--	--

Næring	1986	1995	1986-9 5	1986-9 5
Primærnæring	98	100		
Bergverk (problem)	245	38	-207	-84 %
Industri	264	247		
Kraft- & vann	0	41		
Bygg & anlegg	113	47		
Varehandel m.m.	57	69	-66	-58 %
Transport m.m.	25	33		
Finans m.m.	17	12		
Tjenesteyt. forøvr.	267	315	+48	+18 %
Diverse	36	14		
Sum sysselsatte	1122	916	-206	-18 %

Midt på 1990-tallet domineres industrien av treforedling og verkstedindustri som hver har omlag 100 sysselsatte. Industrien har endret noe struktur. Treforedlingsindustrien er bygd noe ned. Sysselsettingstallene for verksted-industrien økte i forbindelse med utskillinger ved

hjørnesteinsbedriftene. Utover 1990-tallet har det vært en tilbakegang i denne industribransjen. Forøvrig er næringsmiljøet relativt tynt og preget av svært små bedrifter. Det finnes en liten samling av byggentreprenører, byggvarehandlere og blikkenslagere som opererer på tilliggende markeder med beslektet teknologi og som eksporterer ut av kommunen.

Nedgangen i sekundærnæringene er tildels blitt kompensert med vekst i offentlig tjenesteyting og særlig innenfor helse- og sosialsektoren. Idag er det ikke bare sekundærnæringene, men også kommunal sektor og primærnæringene som utgjør den økonomiske basisen i kommunen.

I lys av situasjonen i næringsliv og arbeidsmarked er det rimelig å si at omstillingen fortsatt ikke over i Verran til tross for at kommunen ikke har omstillingsstatus lenger. Nedbemanningen av gruva over mange år, har skapt et stort behov for arbeidsplasser som i liten grad er dekket opp. Dette avspeiler seg i lav yrkesdeltakelse, høy arbeidsledighet og en ugunstig demografisk utvikling. Sysselsettingen i perioden 1986 - 1995 er redusert med hele 18 %. At kommunen inngår i et større regionalt arbeidsmarked kan på lengre sikt gjøre problemene overkommelige. Men på kort sikt er ikke dette

arbeidsmarked tilgjengelig for ledige gruvearbeidere. At kommunen har mistet 10 % av befolkningen i perioden 1986-95 er også et tegn på de store problemene kommunen har slitt med.

I surveyen er det rapportert om at 130 arbeidsplasser er skapt eller sikret som følge av bedriftsrettet støtte fra omstillingsbevilgningen. Her må det imidlertid legges til at det hovedsakelig er arbeidsplasser i de to utskilte verkstedene (50 og 30 ansatte) fra de to hjørnesteinsbedriftene samt det nye gruveselskapet (40 ansatte) som inngår i de rapporterte tallene.

Med avviklingen av gruva har kommunen fått en struktur med to mindre, istedenfor to større hjørnesteinsbedrifter. De "nye" hjørnesteinsbedriftene er også sårbare virksomheter.

7.7 VURDERING AV ULIKE TYPER UTVIKLINGSSATSNINGER

Nedenfor vil vi knytte noen prinsipielle kommentarer til ulike typer av satsinger i omstillingsarbeidet i lys av erfaringene fra de utvalgte kommunene. Vi har tidligere skilt mellom *akkvisisjonsarbeid* og *egenbasert utvikling*. I tråd med utdypningen i starten av kapitlet omtaler vi satsinger på

hjørnesteins-bedriften, fisjonsbedrifter (utskilt fra hjørnesteinsbedriften), eksisterende bedrifter lokalt og nyetableringer i regi av lokale gründere som varianter av egenbasert utvikling.

Bruken av begrepet *satsing* gir lett inntrykk at det fra kommunale aktørers side er tale om veloverveide valg. Vi har imidlertid ikke lagt en slik tolkning til grunn. For det første er det åpenbart at man rundt omkring i kommunene ikke hadde klart definerte strategier for hvordan man skulle håndtere problemene da omstillingsarbeidet ble innledet. For det andre er det nokså urealistisk å forvente at kommunene på dette tidspunktet skulle ha utviklet klare strategier. Til det var erfaringene med slike problemer for mangelfulle og uvissheten med hensyn til hvordan man skulle håndtere situasjonen for stor. Når vi taler om satsinger, forestiller vi oss ikke at det er bestemte prioriteringer som ligger til grunn for bruken av midlene. Hva man satser å bruke ressurser på, har mer å gjøre med hvilke muligheter som byr seg. Ja, det kan rett og slett være tilfeldigheter som gjør at ressursene går til bestemte formål. Det er flere eksempler på hvordan problemer lokalt faller sammen i tid med disponible løsninger. F. eks. kan eksterne aktører med prosjektideer oppfatte omstillings-prosesser som en gunstig anledning for å realisere sine ideer. Man kan også tenke seg at prosjektideer dukker opp på overordnede myndigheters bord samtidig med at man lokalt melder sine behov.

Hvordan kommunene bruker omstillingsmidler er dessuten noe som kan endre seg over tid. Det er ikke uvanlig å anta at måten ressurser brukes på korrigeres, og kanskje til og med legges om i lys av erfaringer som høstes og lærdommer som tilegnes underveis. Læring gjennom prøving og feiling er en mekanisme som på sikt gjør kommunene bedre rustet til å foreta mer strategiske prioriteringer.

Hva så med betydningen av de ulike satsingene med tanke på omstilling? Umiddelbart synes akkvisisjon å representere den mest radikale satsingen på den måten at den ofte bringer med seg bedrifter og institusjoner som avviker fra det man tradisjonelt har drevet på med lokalt. I kjølvannet av slike

tilflyttinger kan det etableres helt nye typer av jobber, både med hensyn til hvilke kompetanse som fordres og hvilke kategorier arbeidssøkende som finner jobbene interessant. I så fall kan man tale om en betydelig diversifisering av arbeidsmarkedet og næringsstrukturen lokalt. Men det er langt fra gitt at tilflyttete bedrifter og institusjoner har slike effekter. Det er flere eksempler på industrilokaliseringer i periferien som hverken bringer med seg kompetanse-krevende jobber og heller ikke fanger opp nye kategorier arbeidssøkende (f. eks. unge kvinner).

I distrikts- og næringspolitikken hadde akkvisisjonsstrategien sin glanstid fra slutten av 1960-tallet og ut over mot slutten av 1970-årene (se Bukve 1994). Utkantkommunenes suksess på akkvisisjonsmarkedet har nok vært svært varierende og avtakende over tid. I konkurransen mellom kommuner om bedrifters gunst har det vært innslag av overbudspolitik og den enes gevinst har vært den andres tap.

Sett i et omstillingsperspektiv, fortøner satsingen på hjørnesteinsbedriften seg som en motpol til akkvisisjon. Umiddelbart synes den å være et forsvar for det bestående og en videreføring av det etablerte næringsmessige sporet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at en satsing på hjørnesteinsbedriften kan være forbundet med en intern diversifisering, og i så fall peker det i retning av en fisjonsstrategi. Uansett er det sterke innslag av kontinuitet såvel i en fisjon som satsing på allerede eksisterende bedrifter. Det å bygge på det som er opparbeidet av kompetanse og erfaring lokalt trenger imidlertid ikke å være en mindre interessant satsing. Tilsvarende gjelder satsinger med utgangspunkt i gründere med lokal forankring. Sjøl om det ofte dreier seg om lite iøynefallende småforetak med begrensede sysselsettingseffekter på kort sikt, synes bedrifter som gror fram nedenfra å være langt mer levedyktige enn tilflyttingsbedriftene. På lokalt hold har det nok vært en tendens til å la seg blende av raske sysselsettingsgevinster. Suksess i omstillingsarbeidet har mer vært knyttet til kortsiktige sysselsettingsmål enn varige arbeidsplasser. Behovet for å erstatte bortfall av mange arbeidsplasser gjennom helt og delvis avvikling av hjørnesteinsbedriften gjorde det nærliggende å tenke i slike kvantitative termer. Signalene fra statlige

distriktsutbyggingsmyndighet ut over på 1980-tallet har imidlertid oppfordret til en vridning av tiltaksarbeidet mot lokale entreprenører og eksisterende bedrifter (se Bukve 1994). Som omtalt i kapittel 3, skjedde det på 1990-tallet nettopp en slik dreining i innretningen av omstillingsarbeidet i våre omstillingskommuner. I det etterfølgende kommer også vi til å argumentere for fruktbarheten av å tenke omstilling i termer som egenbasert utvikling.

Vi kan fortolke de lokale satsningene i lys av den regionale og lokale konteksten. Ute i kommunene er det visse næringsmessige og regionale beskrankninger i handlingsrommet for satsningene. F.eks. har store og små kommuner ulike næringsmessige utgangspunkt.

I en tidlig fase satset altså endel mindre kommuner med ensidig næringsliv, heller på akkvisisjon enn egenbasert utvikling. Dette kan ses i lys av kommunenes problemstruktur og -omfang. Akkvisisjon lå nærmest i en situasjon med bortfall av mange arbeidsplasser ved hjørnesteinsbedriften. Såfremt det øvrige næringsliv var tynt, mente man at det ikke ville forslå å satse på lokale aktører. Med akkvisisjon kunne mange ledige industri- og gruvearbeidere komme i arbeid raskt. Oppfatningene var at akkvisisjon var mest effektivt.

Dessuten var den institusjonelle og ideologiske konteksten i flere kommuner med ensidig næringsliv slik at man fant akkvisisjonssatsninger naturlig. Vi kan tolke det slik at man i kommunene var vant til å forholde seg til overlokale

aktører. De hadde utviklet en slags forhandlingskultur. Man hadde kompetanse på å forhandle med konsern, stat eller fylke om å få mest mulig lokal sysselsetting. Lokalt hadde man en tiltro til at staten ville bidra i slike sammenhenger.

Samtidig hadde omgivelsene høye forventninger til resultater fra omstillings-arbeidet. Utviklingsagentenes suksess ble knyttet til det å skaffe mange arbeidsplasser på kort sikt. At arbeidsplassene burde være lønnsomme også på lengre sikt, fikk trolig for liten oppmerksomhet. Det ble vanskelig å stille kritiske spørsmål til store prosjekter som gav mye sysselsetting raskt.

Det synes å være en fare for at kommuner som tilrettelegger og innhenter eksterne prosjekter, trekker til seg prosjekter som ensidig søker gunstige kapitalvilkår. Etableringene blir dermed ikke basert på andre lokale komparative fortrinn enn kapitalsubsidier. Karakteristisk for flere av industriprosjektene var at de ble fjernstyrte, kapitalintensive og hadde en marginal lønnsomhet. Det er også flere eksempler på useriøse aktører på dette markedet som søker etter kommuner som kan bidra med gunstige finansieringsmessige løsninger slik at deres prosjekter kunne

realiseres. Kommuner som satset på akkvisisjon ble lett offer for slike "nasjonale omstillingsbrukere". Det vil si aktører som ensidig er ute etter å utnytte kapitalsubsidier og andre finansielle og skattemessige fortrinn som har knyttet seg til etablering i periferien. Vårt materiale tyder på at akkvisisjonsarbeid er den satsingen som kommer dårligst ut.

I nasjonalt perspektiv knytter det seg problemer til allment brukte virkemidler som det å legge ut næringsområder, sette opp utleiebygg og å tilby eksterne etablerere andre gunstige vilkår. Kommunene kommer gjerne til å konkurrere seg imellom om å tilby etablerere gode kår, ja de kan komme til å overby hverandre. Slik kan bedriftene velge og vrake mellom kommuner når de skal lokalisere seg. Dermed oppnår de en gunstig forhandlingsposisjon overfor kommunene. Samlet sett synes det som om kommunene taper i dette spillet. Det knytter seg gjerne overinvesteringer til slike satsninger, både i form av store grunnlagsinvesteringer og overkapasitet i næringsbransjer.

7.7.1 Akkvisisjonssatsningene

Akkvisisjon var særlig fremherskende i Verran og i Meldal. Det viste seg at nettopp i disse kommunene er andelen av den bedriftsrettede støtten som gikk til tapsprosjekter størst. I Meldal fikk man innhentet en betydelig bedrift allerede i 1980. Den ble et viktig symbol på at man lyktes i tiltaksarbeidet. Det har trolig stimulert for videre satsning i samme retning.

Denne bedriften ble imidlertid oppkjøpt og avviklet ti år senere. I Verran gikk en betydelig del av innsatsen til akkvisisjon. Idag er alle de tre akkvisisjonsbedriftene man satset på borte. Akkvisisjonssatsningene har vært svært industrirettete. Å oppnå raske sysselsettingsgevinster har stått sentralt, og ikke minst med tanke på å skaffe arbeid til de som tidligere jobbet i den tradisjonelle basisvirksomheten. Det har også vært eksempler på akkvisisjon av *“kvinnearbeidsplasser”* som tekobedriften i Verran.

Det er også eksempler som nyanserer bildet av akkvisisjonsbedrifter som radikale innslag i forhold til den tradisjonelle virksomheten i kommunene. I tilfellet med Fosdalen Steinindustri hadde man intensjoner om å starte en virksomhet som kunnskapsmessig skulle ligge tett opp til kompetansen og ferdighetene som var knyttet til arbeide i gruvene. Det skulle imidlertid vise seg at den nye virksomheten krevde kompetanse som var svært forskjellig fra den tradisjonelle. Ved akkvisisjon av gjenvinningsanlegg i Folldal kom det derimot som en overraskelse at den gamle kunnskapen som lå i gruvedriften ikke var så fjern fra den som det var behov for i den nye virksomheten.

Fordi mange av tilflytterbedriftene har vist seg å være dårlig økonomisk fundert, ja rett og slett problemtilfeller, har kommunene i flere tilfeller blitt viklet inn i håpløse situasjoner med redningsaksjoner, refinansieringer og re-etableringer. Ikke bare har slike tilfeller tært sterkt på omstillingsmidlene og vært tapsbringende. De har også beslagt mye av oppmerksomheten til omstillingsaktørene lokalt. I så måte er følgende formulering fra Notodden betegnende:

“...Forventningene om kjappe løsninger og nye arbeidsplasser har ført til mye arbeid med finsortering av mer eller mindre tvilsomme forretningsideer og/eller risikoprojekter.”

Samtidig er det interessant å konstatere at det har foregått en *læring* rundt omkring i kommunene i lys av de erfaringene som er høstet. Formuleringer som:

“Vi kan ikke kjøpe arbeidsplasser. De må skapes med

de folkene vi har. Vi må ha komponente ledere som kan skape levedyktige bedrifter.”

“Det ble kjøpt konsepter. De ble startet opp uten forutgående lønnsomhetsbetraktninger.”

uttrykker nettopp hvordan omstillingsaktører har vært i stand til å tilegne seg lærdommer gjennom sine erfaringer. En undersøkelse av næringsrettet tiltaksarbeid i norske kommuner i 1995, tyder på at akkvisisjon av virksomheter ble sett på som klart mindre viktig i 1995 enn 6 år tidligere (Bukve m.fl. 1995). I likhet med trenden på det nasjonale planet er det tale om en nedbetoning av akkvisisjonsarbeid over tid. For funnene våre viser at ikke bare er akkvisisjonsbedriftene mer kapitalintensive enn andre typer av satsinger. Det er også den minst effektive måten å bruke midlene på, både målt i arbeidsplasser pr. krone og for å oppnå varig sysselsetting. Tallene fra de 32 omstillingskommunene viser som sagt at 3/4 av midlene til akkvisisjons-prosjekter har vært tapsbringende, i den betydning at bedriftene ikke lenger eksisterer.

Likevel er det ingen grunn til avskrive akkvisisjonsarbeid som sådan. I flere av kommunene har vi interessante akkvisisjonsbedrifter som i alle fall foreløpig ser lovende ut. Vi har allerede nevnt gjenvinningsanlegget i Folldal som kunne dra veksler på den kompetanse og erfaring som har opparbeidet seg over tid i kommunen. I Sør-Varanger kan vi nevne elektronikkbedriften Barel. Vi vil også nevne den energiintensive bedriften Becromals lokalisering i Notodden. Her var tilgang på rimelig elkraft utslagsgivende. Dette har en parallell i omstillingen i Rana der billig kraft var viktig for å få etablert ny prosessindustri. Akkvisisjoner basert på andre komparative fortrinn enn kapitalsubsidier ved etableringstidspunkt vil gjerne være mer langsiktige. Billig kraft som komparativt fortrinn er et eksempel.

Norsk Hydro og Orkla kjørte selv akkvisisjonsstrategier i Notodden og

Meldal. I disse to kommunene har konsernene ikke bare støttet opp prosjektene finansielt, men også bidratt ledelsesmessig til å utvikle dem. Ikke minst i forhold til slike prosjekter synes det å være viktig at man lokalt har bygd opp profesjonelle organisasjoner som er i stand til å sile og bedømme seriøsiteten bak ideene og hos pådriverne bak prosjektene. At tyngre aktører lokalt, f. eks. konsernbedriftene, involveres på eiersida og bidrar med faglig kompetanse, er trolig også en viktig faktor.

Som allerede omtalt, kan man gjennom akkvisisjon komme i inngrep med arbeidsplasser som bidrar til å diversifisere arbeidsmarkedet lokalt. Det er spesielt tjenestytende institusjoner i offentlig regi som peker seg ut i så henseende. Etableringen av Trygdeetatens Innkrevingssentral i Kirkenes er et illustrerende eksempel fra de utvalgte kommunene. Akkvisisjoner av offentlige institusjoner synes generelt å være mer langsiktige satsninger.

7.7.2 Satsing på hjørnesteinsbedrift

Hjørnesteinsbedrifter har også blitt tildelt omstillingsmidler i kommuner som Fauske, Verran, Meldal. Sammenlignet med de andre satsningene er beløpene relativt små. Fra utsiden kan det tolkes som et siste krampaktig forsvar av det gamle. Men vi skal ikke se bort fra at det dreier seg om interne omstillinger og diversifikasjoner i hjørnesteinsbedriftene. Innenfor denne rammen har vi ikke gått inn på hva intensjonene med satsningene har vært.

7.7.3 Fisjonsbedrifter: Satsinger med utgangspunkt i kompetanse og erfaringer i hjørnesteinsbedriftene

I alle utvalgskommunene er utskilling av enheter og resirkulering av kompetanse i hjørnesteinsbedriftene anvendt som virkemiddel i omstillingsarbeidet. Samtidig er det variasjoner i bruken av denne strategien konsern-bedriftene imellom. Et ytterpunkt representerer Orkla i Meldal og Hydro-Notodden. I Meldal er det flere av de vellykkete bedriftene som har

sitt opphav i Løkken Gruver, og Orkla har også vært en drivkraft i omstillingsprosessen. Tilsvarende har reorganiseringer gjennom fisjonering stått sentralt i Hydro-Notoddens håndtering av omstillingsproblemene. Enkelte av de nye bedriftene har også inngått nye allianser på eiersida. Motsatsen er Tinfos Jernverk i samme kommune der lite er videreført. Dette er også situasjonen i Sulitjelma. Der ble det rett nok skilt ut tre enheter, men kun ett av selskapene består fortsatt. Konsernene i de øvrige kommunene plasserer seg mellom disse ytterpunktene. Det er eksempler på lovende fisjonsbedrifter i Sør-Varanger som i Folldal og Verran.

Variasjonene i omfanget av fisjonsbedrifter har ikke bare å gjøre med ulikt potensiale for gjenbruk av kompetanse og erfaring. Viktig er også forskjeller med hensyn til hvilke forpliktelser leder- og eierskapet har vært villig å påta seg vis a vis stedsutviklingen lokalt.

I *alle* kommunene som har klart å skille ut deler av virksomheten ved hjørnesteinsbedriften i egne aksjeselskap, har denne prosessen blitt kjørt på skinner med hjørnesteinsbedriftenes tilbaketrekkingstrategi. Ikke minst har fisjonsbedriftenes oppdrag som underleverandører til moderbedriften bidratt til at de nye enhetene har klart å vinne fotfeste i overgangsperioden fram mot det tidspunkt hvor hjørnesteinsbedriften ble avviklet for godt. Observasjonene gir dermed grunnlag for å kunne konkludere i retning av at ressursbruk omkring omstilling bør utløses i forkant av, og underveis i hjørnesteinsbedriftenes avviklingsfase.

Tallmaterialet fra de 32 omstillingskommunene tyder som sagt på at denne satsingen er den mest vellykkete. Det gjelder så vel i forhold til andelen tapsprosjekter (kun 1/4) og målt i investeringer pr. arbeidsplass. Dette understreker betydningen av å forankre omstillingsprosesser i noe som allerede er tilgjengelig, og heri utnytte muligheter for gjenbruk av kompetanse og erfaring (se Aydalot 1988, Andersen 1993 og 1996).

7.7.4 Satsing på andre eksisterende bedrifter

I utgangspunktet ville det være nærliggende å anta at kommuner med et bredere og mindre ensidig næringsliv hadde de beste forutsetninger for å satse på eksisterende bedrifter. Det bekreftes i Notodden som i stor grad har satset slik og lyktes. Vi ser samtidig at man har hatt hell med slike satsninger i Folldal, Meldal og Fauske. Vi kan dermed ikke si at sentralitet, størrelse og mangfold er avgjørende forklaringsfaktorer.

Surveyen for de tre omstillingskommunene tyder på at en firedel av satsningen på eksisterende bedrifter innebærer tapsprosjekter, i form av at bedriftene ikke lenger eksisterer. Denne type satsning synes å være nest mest effektiv etter satsninger på bedrifter utgått fra hjørnesteinsbedrift.

7.7.5 Satsing på nye lokale etableringer

Både Folldal og Fauske har satset mye på nye lokale bedrifter og lyktes med dette. Generelt er det mye mindre risikabelt å satse på nye lokale etableringer enn akkvisisjon. Surveyen for de tre omstillingskommunene viser at vel en tredel av denne typen prosjekter er tapsbringende i form av at ingen arbeidsplasser er skapt. Når det gjelder sysselsettingseffekt pr omstillingskrone, er den klart større enn ved akkvisisjon, men lavere enn ved satsning på eksisterende bedrifter. Det er ikke overraskende at det innebærer noe større risiko å satse på nye lokale etableringer enn å satse på eksisterende bedrifter.

7.7.6 Egenbaserte satsninger under ett

Felles for strategier som utskilling / spin-off fra hjørnesteinsbedrift, satsing på eksisterende næringsliv og nye lokalt baserte etableringer er at de har en form for lokal binding. De tar gjerne utgangspunkt i lokale ressurser av

sosial eller materiell karakter.

I Notodden satset man hovedsakelig på lokalt baserte prosjekter som eksisterende bedrifter og bedrifter utgått fra den ene hjørnesteinsbedriften. At man lyktes nettopp her, beror i hovedsak på kombinasjon av et allsidig næringsliv og engasjert konsern. Sammenlignet med de øvrige kommunene hadde man flere å spille på lag med.

Allikevel er satsningen i den mindre og mer perifert beliggende Folldal kommune også slående når det gjelder suksess. I Folldal fikk man folk med lokal tilhørighet til å starte opp i helt nye bransjer som data og elektronikk og en avdeling av en stiftelse ble lokalisert til kommunen av samme grunn. En ny trebearbeidende bedrift var basert på tradisjonelle lokale ressurser.

Her vil vi spesielt understreke noen sosiale dimensjoner rundt satsninger på organisasjoner og personell med lokal tilknytning. I relativt oversiktelige kommuner kjenner gjerne omstillingsagentene de aktuelle næringslivsaktørene. De vet hva de står for og vil støtte opp om personer og institusjoner de har tillit til. Lokalt forankrede aktører på sin side er forpliktet gjennom sine sosiale nettverk. De har gjerne lojalitet til stedet og trekker seg ikke ut uten å risikere å miste ære og venner.

Ofte er lokale prosjekter basert på kompetanse som er opparbeidet over generasjoner. Dermed representerer de en viss kontinuitet. Allikevel ser en at kompetansen kan anvendes på nye områder. Det kreative ligger ofte i å kombinere kunnskaper fra et felt med kunnskaper fra et annet. Eksistensen av slik kompetanse kan representere et komparativt fortrinn det er verdt å bygge på. Kompetanse forsvinner ikke like raskt som når maskiner og utstyr eid av eksterne aktører rigges ned. Vi tror at dette ofte er forklaringen på at det

knytter seg mindre risiko til denne type satsninger og at de er mye mer effektive i å skape lønnsomme arbeidsplasser på sikt.

På denne bakgrunn kan vi gi noen råd om satsninger i omstillingsarbeidet. Man må være ytterst forsiktige med akkvisisjonsprosjekter. De må ikke presses igjennom bare for å skape arbeidsplasser raskt, men være gjenstand for kritiske vurderinger. Det er mye mindre risiko knyttet til lokalt baserte prosjekter. Nyetableringer med lokale aktører er mye tryggere enn med eksterne aktører.

8 KONKLUSJONER

av Asbjørn Karlsen

I dette kapitlet vil vi først trekke noen tråder fra de tema som er behandlet i tilknytning til etterevalueringen av de seks kommunene. Vi forsøker å sette kommunenes utgangspunkt, aktørenes samspill, organiseringen av nærings-arbeide, næringsstrategier og resultater i sammenheng. Siden vil vi diskutere resultater i omstillingskommunene samlet, tjenestesektorens kompensasjoner i perioden 1986-95 samt utsiktene for kompensasjoner i framtida.

8.1 LOKALE PROSESSUELLE SAMMENHENDER

I Fauske oppsto det mistillit mellom kommuneinstitusjonen og gruvemiljøet i arbeidet med omstilling i Sulitjelma. Stadige problemer og konflikter gav næring til utspill fra nye aktører og omorganiseringer. Omstillingsarbeidet ble svært politisert. Etterhvert besluttet man å endre det geografiske nedslagsfeltet for omstillingsinnsatsen fra Sulitjelma, til kommunen og senere til regionen. Dette sammen med fristilling av næringsorganet bidro til å avpolitisiere arbeidet. Den samlede omstillingsinnsatsen ble katastrofal for Sulitjelma og gav rimelige resultater i Fauske. På den ene siden er det tankevekkende at det industrielle miljøet i Sulis så og si er sanert. På en annen side kan man si at gitt den regionale strukturen som var utgangspunktet for gruvesamfunnet og kommunesenteret, var det kanskje ikke annet å vente.

I Meldal var man tidlig ute med å bygge opp beredskap for omstillingen i Løkken. Det oppsto et positivt samspill mellom konsern og kommune som førte med seg tillitsbygging og bred mobilisering. Hele perioden har Orkla tatt ansvar og bidratt med ressurser. Meldal er den eneste av de seks kommunene som ikke formelt har fristilt et eget organ for næringsarbeidet.

Allikevel hersker det et organisatorisk mangfold. Selv om man lyktes i en bred mobilisering, kan kommunen ikke vise til spesielt gode resultater i form av nye arbeidsplasser.

Akkvisisjonssatsningene i en tidlig fase gav dårlige resultater på lengre sikt. Kommunen er intergrert i større arbeidsmarkeder som gir visse muligheter for pendling.

Staten har såvel historisk som ved omstillingen hatt en særskilt omsorg for Sør-Varanger. Dette har virket tryggende på lokalbefolkningen. Historiske forhold bidro til et dårlig samarbeidsklima mellom kommune og hjørnesteinsbedrift. Relasjonene ble preget av mistillit og ansvarsfraskrivelse. Et investeringsselskap kom etterhvert til å bli et viktig redskap i omstillingsarbeidet. Lokaliseringen av statlige institusjoner med nasjonale funksjoner har vært et viktig bidrag. Gjennom åpningen av handelen med Russland, framstår Sør-Varanger idag som en norsk node i en større regional kontekst: "Barentsregionen". Det videre omstillingsarbeidet har dette perspektivet. Kommunen har pr. idag ingen store sysselsettingsproblemer. Nye offentlige og private basisvirksomheter har gjort kommunens næringsliv mindre sårbar. Kommunen står overfor en ny utfordring knyttet til nedleggelsen av den malmbaserte virksomheten ved a/s Syd-Varanger i 1997.

I Verran hadde statens signaler om sluttstrek for gruvedrifta vært vage og i stadig endring. Det oppsto lokale konflikter mellom forsvarere av "det gamle" og omstillingsaktørene - konflikter som forsterket seg. Selv om kommunen var relativt tidlig ute med å fristille et eget næringsorgan, løste det ikke problemene. Man fikk ikke den mobilisering av næringslivet man ønsket. Det er i dette lyset en må forstå at omstillingsaktørene i stor grad satset på akkvisisjon. Idag viser det seg at dette gav svært dårlig uttelling. Det er kun utskillingstrategiene som kan vise til sysselsettingsresultater. På bakgrunn av dårlige erfaringer med akkvisisjon har det skjedd en nyorientering av næringsutviklingsarbeidet på 1990-tallet.

I Folldal kom ulike lokale aktører på banen i rekkefølge og etterhvert ble

mange krefter mobilisert. Et eget tiltaksnettverk fungerte effektivt og næringsarbeidet ble fristilt. Her er det flere vellykkede satsninger på prosjekter med ulike former for lokal tilknytning. De sysselsettingsmessige uttellingene er allikevel alt for små til å kunne kompensere for tapet ved gruvednedleggelsen. Resultatene må ses i lys av kommunens vanskelige utgangspunkt m.h.t. ensidighet i næringsliv og perifer beliggenhet.

I Notodden hadde man lang erfaring med omstilling og tiltaksarbeid. Her tok Hydro et særskilt ansvar for omstillingen. Det kommunale omstillingsarbeidet ble fristilt, med avpolitisering til følge. Det oppsto et institusjonelt mangfold i omstillingsarbeidet i kommunen som gav et relativt vellykket resultat. Allikevel har kommunen opplevet sysselsettingsmessig tilbakegang. Integrasjon i større arbeidsmarkeder demper problemene. Som en relativt sentralt beliggende kommune med et mer allsidig næringsliv enn i de øvrige kommunene vi omtaler her, var utgangspunktet mindre vanskelig.

Sammenholder vi omstillingsprosessene i de seks kommune går det store skille mellom de tre kommunene med privat eide hjørnesteinsbedrifter og de tre kommunene med statseide hjørnesteinsbedrifter. Mens den første kategorien kommuner fikk til et samarbeid mellom lokale krefter, opplevde den andre kategorien kommuner splittelse mellom kommune og hjørnesteinsbedrift eller mellom bygder, kort sagt mellom omstillingsagenter og forsvarere av det bestående. Begge prosessene synes å være selvforsterkende: Eskalerende konflikter på den ene siden og gjensidig tillitsbygging på den andre siden.

I vertskommunene til de private konsernene var det et større institusjonelt mangfold. Her fantes det private konsern som tok på seg et ansvar for omstillingsprosessen. Eksempler på at private konsern også har trukket seg tilbake, viser at det ikke er gitt at de private konsernene er seg dette ansvaret bevisst. Medvirkningen har vært størst i kommuner der konsernet hadde sitt arnested og dermed hadde stedsidentitet.

På steder med statseid industri var sentrale myndigheters signaler tvetydige

noe som åpnet for lokal splittelse om strategi. Dette har bidratt til ressursødende konflikter som skapte langvarige sår. Det synes som om konflikten har løst seg etterhvert ved profesjonalisering og i Fauskes tilfelle ved regionalisering.

Våre erfaringer fra Rana har vist at omstilling på steder med statlig industri allikevel kan gå relativt bra. Det skyldes blant annet det entydige signalet om nedleggelse i kombinasjon med åpninger for forhandlinger om kompensasjoner. På bakgrunn av våre analyser av kommuner med statseide hjørnesteinsbedrifter mener vi at det på et tidlig tidspunkt i omstillingsarbeidet er behov for entydige hierarkiske beslutninger omkring avvikling. Vår anbefaling er et tidsmessig skille mellom den symbolske beslutningen om nedlegging og den faktiske saneringen. Dette kan forhindre en ødeleggende konflikt om strategi. Dessuten gir det tid til å resirkulere kunnskap og erfaringer der hjørnesteinsbedriften kan fungere som en drahjelp i en avgrenset periode.

Organiseringen av omstillingsarbeidet har heller vært et spørsmål om prøving og feiling, enn klare strategier og visjoner. Slik sett har perioden med omstilling vært en lokal læringsprosess. Profesjonalisering av omstillingsarbeidet er fremtredende og det har dermed kommet inn i fastere former. Fem av seks kommuner valgte samme løsning nemlig fristilling av et eget næringsorgan. Dette var legitimt av hensyn til beslutningseffektivitet, konfidensialitet og faglige kompetansekrav. At dette kan ha skjedd på bekostning av demokratiske idealer synes i liten grad å ha virket delegitimerende. Utbredelsen av profesjonalisering kan tolkes som svar på en ideologisk strømning, faglige anbefalinger og sentrale direktiv eller rett og slett imitering av andre kommuner.

Egne dårlige erfaringer med akkvisisjon har fått lokale omstillingsaktører til å endre innretning av omstillingsinnsatsen i retning å satse på egne ressurser. Dette får oss til å spørre om potensialet for å lære av andre kommuners erfaringer. Det er vanskelig å gi et svar på dette, men med den kjennskap vi har til de seks kommunene synes det som om de må igjennom visse faser

preget av egenlæring og justering av kurs. Mangfoldet av aktører og nettverk dem imellom er viktig i slike læreprosesser.

Det er ingen klar sammenheng mellom den formelle organisering av det kommunale tiltaksarbeidet og den lokale mobiliseringen. Meldal er et eksempel på en kommune som ikke har fristilt næringsarbeidet og samtidig har et aktivt nettverk av omstillingsaktører.

Det slår oss at utskillingsprosesser har vært vellykket i flere av de seks kommunene. Resirkulering av kompetanse og erfaringer har de beste betingelsene dersom utskilte bedrifter får midlertidig hjelp fra moderbedriften i form av organisatoriske ressurser og som kunde for den utskilte enheten.

Vårt materiale tyder på at akkvisisjon er en kortsiktig strategi, mens egenbaserte strategier gir bedre resultater på sikt. På denne bakgrunn anbefaler vi egenbaserte strategier framfor akkvisisjon selv om vi ikke vil avvise akkvisisjonsstrategier som sådan. Skepsisen gjelder særlig akkvisisjon som baseres på subsidier ved etableringstidspunkt som det eneste komparative fortrinn. Som mer langsiktige strategier er akkvisisjoner av offentlige institusjoner et unntak. Skepsisen til akkvisisjoner synes også å ha nådd flere omstillingskommuner og er tildels basert på egne erfaringer. Over tid er innsatsen dreid mot egenbaserte strategier.

I drøfting av suksess i omstillingsarbeidet finner vi det nødvendig å skille mellom det å få i gang gunstige lokale prosesser på den ene siden og det å få uttelling i form av arbeidsplasser på den andre siden. Det er ikke gitt at en bred mobilisering uten videre gir lønnsomme arbeidsplasser på sikt. Erfaringene fra Meldal tyder på dette. Allikevel har det å utvikle et omstillingsapparat og et nettverk en egenverdi som beredskap for framtida.

Meldal som ikke har fristilt et eget næringsorgan, kan vise til begrensede langsiktige resultater. Vi kan allikevel ikke ut fra dette ene caset dra slutninger om sammenhenger mellom formell organisering og resultat. Vel

så viktig som den formelle organiseringen er det at omstillingsaktørene klarer å opparbeide seg legitimitet.

8.2 RESULTATER I ALLE VÅRE KOMMUNER /REGIONER

Innledningsvis presenterte vi begrepene kompensasjon og diversifikasjon som variabler for å vurdere utviklingen i omstillingskommunene. Kompensasjon er graden av oppdekking av arbeidsplasser som gikk tapt ved hjørnesteins-bedriften. Diversifikasjon er et spredningsmål på næringsstrukturen. Slik sett er det et mål på hvor avhengig og sårbar den lokale økonomien er.

I de 32 omstillingskommunene under ett er sysselsettingen i problemnæringer redusert med vel femten tusen årsverk i perioden 1986-95. At den samlede sysselsettingen samtidig er redusert med bare fem og ett halvt tusen årsverk, viser at det har skjedd en betydelig kompensasjon. Med visse metodiske reserverasjoner til sysselsettingsanslag vi har fått fra kommunene, har vi beregnet at den bedriftsrettete omstillingsstøtten har gitt vel to tusen årsverk.

Den samlede sysselsettingen i omstillingskommunene er redusert med 2,3 % fra 1986 til 1995, mens den for landet som helhet vokste med 1,9 %. Syssel-settingsutviklingen varierer imidlertid sterkt disse omstillingskommunene imellom; 13 av de 32 kommunene / regionene har en sysselsettingsnedgang på over 10 % i denne perioden. Utviklingen i disse kommunene gjør det umulig å opprettholde bosettingen.

Vi kan ikke dermed si at omstillingsinnsatsen i disse kommunene ikke har vært vellykket. Vi kan bare spekulere i hva som ville ha skjedd uten en omstillings-innsats. Nå var det heller ikke slik at opprettholdelse av bosettingen var målet for omstillingsinnsatsen. Buvikutvalget innså at det var umulig å drive omstilling uten at den lokale sysselsettingen og befolkningen ble redusert. Med omstillings-innsatsen ville man dempe de

lokale problemene og samtidig skape et fundament for et lønnsomt næringsliv som gav mer varige arbeidsplasser på sikt. Vårt materiale tyder på at de egenbaserte satsningene har gitt nettopp slike langsiktige effekter.

Reduksjoner i problemnæringene, strukturelle endringer og omstillingsinnsatsen har tilsammen bidratt til at så og si alle omstillingskommunene har fått et næringsliv med større spredning på bransjer, bedriftsenheter og markeder. Mange av kommunene er blitt mindre ensidig rett og slett fordi at hjørnesteins-bedriften er avviklet eller bygd ned. Når vi ser dette i sammenheng med de samlede sysselsettingsreduksjonene vi omtalte over, er det klart at mange kommuner rett og slett har "*sunket ned*" i større diversitet ved at næringslivet er blitt mindre ensidig på et lavere sysselsettingsnivå. En mer kynisk betraktning er å si at stedssamfunnene er tilbake til sin "normale" tilstand. Fra dette perspektivet var den industrielle perioden med en dominerende hjørnesteins-bedrift en spesiell epoke i stedssamfunnets historie.

8.3 DEN KOMPENSERENDE SERVICENÆRINGEN

Dersom en la tankegodset om at avlede næringer (les service) står i et visst forhold til basisnæringer (les industri) til grunn, ville en forvente en tilbakegang også i servicenæringene i kommuner der industri og gruvedrift innskrenkes. Ved nærmere undersøkelse har vi funnet at så og si alle våre kommuner med ensidig næringsgrunnlag der sysselsetting i basisnæringen går sterkt tilbake, likevel opplever vekst i tjenesteyting. Veksten i tjenesteyting har også kommet de ensidige *industriestedene* til gode. I denne sammenheng er det verdt å påpeke at de aller fleste av kommunene som har fått omstillingsstatus har ensidige industristeder som er identisk med kommunesenteret. Bare åtte av de 32 kommunene / regionene har et ensidig industristed som ikke også er kommunesenter. Befolkningen på slike steder er allikevel i ulik grad integrert i større arbeidsmarkeder gjennom pendling, samtidig som selve industristedet gjerne kommer i skyggen av denne

veksten i kommunale og regionale sentra.

Vi har avdekket en næringsmessig homogeniseringsprosess kommuner imellom. Omstillingskommunene ble i perioden 1986-95 mer lik den norske gjennom-snittskommunen. Dette knytter seg til deindustrialisering (sysselsettingsmessig) og utbyggingen av velferdskommunen. Nasjonale standarder for velferd har hevet omstillingskommunene opp på et høyere nivå når det gjelder tjenesteyting. Det er særlig utbyggingen i helse- og sosialsektoren som bidrar til mye av denne sysselsettingsveksten. Nedbyggingen av hjørnesteinsbedrifter har foregått i en periode med en sterk, allmenn vekst i både offentlig og privat tjenesteyting. Den særskilte omstillingsinnsatsen har m.a.o. falt sammen med en utbygging av velferdsstaten.

Den norske velferdsstaten - og da særlig kommunesektoren - har mekanismer som motvirker nedgang i det private næringslivet; et langt stykke på vei er utviklingen i den kommunale tjenesteytingen uavhengig av skattegrunnlaget lokalt, men mer avhengig av statlige overføringer. Trygdebudsjett og andre velferdsgoder som fordeles av kommunale og statlige instanser, etter nasjonale kriterier, er også uavhengige - i det minste på kort sikt - av nedgang i basisindustri. Utviklingen i disse sektorene er mer avhengig av andre kjennetegn ved kommunen. Forgubbing og ledighetsproblemer i etterkant av nedbygginger av hjørnesteinsbedrifter, kan utløse relativt større overføringer pr. capita. Dette kan på kort sikt fungere kompensierende i forhold til sysselsettingsnedgangen i problemnæringene. Disse mekanismene virker m.a.o. som et *etterslep* i forhold til nedbygging av hjørnesteinsbedrifter og de tilknyttede problemer på arbeids-markedet. En annen sak som vi kommer tilbake til er at det på lang sikt kan utvikles en demografisk struktur som gir lavere naturlig tilvekst i befolkningen slik at kommunen allikevel kommer inn et negativt spor.

8.4 OMSTILLINGSINNSATSENS SUPPLERENDE BIDRAG

Sammenlignet med kompensasjonene nevnt over synes den særskilte omstillingsinnsatsen i kommunene /regionene med ensidig næringsgrunnlag å ha gitt positive sysselsettingseffekter i et mye mer begrenset omfang. Den bedrifts-rettet delen av omstillingsmidlene har hovedsakelig har vært orientert mot industri (62 %). Dette synes å ha gitt 1 450 årsverk beregnet ut fra anslag fra kommunene. Offentlig statistikk viser derimot at sysselsettingskompensasjonene i våre omstillingskommuner hovedsakelig har kommet i privat og offentlig service. Fra kommunene er det rapportert at bare vel 300 årsverk, d.v.s. 14 % av de årsverk som er skapt og sikret fra den bedriftsrettete satsningen, har kommet i denne næringskategorien. I servicenæringene samlet er de tilsvarende størrelser knapt 700 årsverk (30 %).

Vi kan ikke uten videre slå fast at effektene av omstillingsarbeidet mot denne sektoren ikke har vært større enn som så. For det første kan servicesektoren ha vokst ut over de størrelser som vi har fått fra spørreskjemaundersøkelsen i kraft av å være avledet av de nyskapte basisarbeidsplassene. Dertil kan vi ikke utelukke tilfeller der en endret struktur i basisnæringene gir endrede innkjøps-mønstre som kommer lokale servicenæringer til gode. Et viktigere poeng er at mobiliseringsprosesser uten direkte bedriftstøtte kan gi vel så store syssel-settingsmessige effekter i servicesektoren som i sekundærnæringer. Arbeids-plasser i servicesektoren har ikke samme kapitalbehov som arbeidsplasser i industrien. Omstillingsinnsatsen kan ha bidratt til å utvikle enkelte av de kommunale tjenestene særlig slike som har med næringsliv, arbeidsmarked og

utdanning å gjøre. I noen tilfeller har sentrale myndigheter lokalisert offentlig virksomhet med nasjonale funksjoner til omstillingskommuner.

Disse innvendinger til tross, er det rimelig å slå fast at kompensasjonene fra servicesektoren først og fremst er strukturelt betinget og i begrenset grad et resultat av den særskilte omstillingsinnsatsen. Det forhold at storparten av sysselsettingsveksten kommer i offentlig sektor tilsier dette. Denne sektoren er finansieringsmessig mer autonom i forhold til lokal privat næringssektor

enn hva en skulle forvente ut fra tankegodset omkring “economic base”.

Det er verdt å nevne noen mer utilsiktede konsekvenser disse næringsmessige endringene har hatt i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Tradisjonelt har de aller fleste av våre kommuner med ensidig næringsgrunnlag hatt et mannsdominert arbeidsliv. Omstillingssatsningen har som sagt vært svært industrirettet. Som våre tall indikerer og som erfaringer fra tidligere omstillingsstudier tilsier, er nyskapte industriarbeidsplasser hovedsakelig fylt opp av den mannlige delen av arbeidskrafta. På grunn av segmenteringen i arbeidsmarkedet er det imidlertid kvinnene som har fått tatt del i den relativt større veksten i tjenesteytingen. *Utilsiktet* har yrkesdeltakelsen mellom kjønnene dermed blitt noe mer balansert i denne perioden. Innenfor denne rammen har vi ikke kunnet studere endringene i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet inngående.

8.5 KOMPENSASJONER I FRAMTIDA?

Vi kan spørre om det ikke er grenser for veksten i tjenestesektoren i Norge generelt og i distriktene spesielt. I denne sammenheng vil vi særlig sette søkelyset på to forhold som blir avgjørende for utviklingen i kommunal service i framtida. Det ene er uttynningsproblematikken knyttet til den demografiske utviklingen. Det andre er ordningene med kommunale overføringer.

Begrepet “*uttynningssamfunnet*” peker på de negative utviklingsspiralene som knytter seg til kommuner som preges av ugunstig alderstrukturer og arbeidsmarkedsproblemer (se Aasbrenn 1989). Våre omstillingskommuner er i varierende grad rammet av uttynning, avhengig av varighet og omfang av svikt i det lokale arbeidsmarkedet og graden av integrasjon i regionale arbeidsmarkeder. På kort sikt er disse problemene mindre merkbare på grunn av etterslep knyttet til mekanismer i den norske velferdstaten. Tre av de seks kommunene som var gjenstand for etterevaluering hadde i perioden 1986-95 en reduksjon i folketallet på mellom 7 og 10 %. Åtte av de 31

kommunene som var gjenstand for resultatevaluering hadde en nedgang på mellom 7 og 15 %. I disse kommunene utvikles det imidlertid en ugunstig demografisk struktur som gjør det vanskelig å opprettholde servicenivået på lengre sikt.

I distriktskommuner har kommunale overføringer bidratt til veksten i privat og offentlig service i den perioden vi har studert. Nye signaler bl.a. fra Rattsø-utvalget reiser spørsmål om den politiske viljen til å opprettholde overføringer på samme nivå, til offentlig sektor i utkantskommuner i tiden som kommer. Det synes som om distriktskommunene i større grad må konkurrere med større bykommuner som artikulere økte behov overføringer for å imøtekomme sine spesielle problemer. Slike utviklingstrekk kan gjøre omstillingsproblemene i kommuner med ensidig næringsliv mer prekære i framtida.

I mange små og spredbygde kommuner utgjør kommunesektoren og kommunal sysselsetting en vesentlig, og til dels dominerende faktor i økonomien, arbeids-markedet og tjenestetilbudet som helhet (Berg 1996 a). I skattefordelings-nøkkelen til det nye inntektsystemet legges det mindre vekt på spredtbygds-problemer og større vekt på problemer knyttet til de store byene (Berg 1996 b). Det betyr at mindre kommuner og spredtbygde kommuner kommer dårligere ut enn idag. De må stole mer på ekstraordinære tilskudd og får dermed større problemer med å planlegge framtida.

Innenfor denne rammen har vi begrenset oss til en gjennomgang av første-årsvirkningen av det nye inntektsystemet i omstillingskommunene som har vært gjenstand for vår evaluering.³⁷ Av disse kommunene kommer halvparten positivt ut og halvparten negativt ut. Bykommuner i Grenland, Holmestrand, Rana og Narvik kommer positivt ut, mens mange mindre

³⁷ Dette bygger på vedlegg 9 i St.prp.nr.55. Om kommuneøkonomien 1997 m.v.: Førsteårsvirkning av nytt inntektssystem med og uten regionaltilskudd for kommunene.

kommuner kommer negativt ut. Spesielt negative utslag gjør seg gjeldende i spredtbygde kommuner som Røyrvik og Namskogan. I framtida kan slike effekter bli vel så viktige for mange små og spredtbygde kommuners utvikling som det som skjer med hjørnesteins-virksomhetene. Særlig problematisk blir det når nedtrapping og reduserte overføringer slår inn på samme tid.

På bakgrunn av disse utviklingstrekkene i demografi og kommunale overføringer, kan vi *ikke* forvente at offentlig tjenesteyting fortsatt vil vokse og på denne måten kompensere for tap av arbeidsplasser i hjørnesteinsbedrifter. For de mindre og spredtbygde omstillingskommunene er det mer sannsynlig at den offentlige tjenesteytingen vil krympe *samtidig* med hjørnesteinsbedriftene.

REFERANSER

- Andersen, O. J. 1993: *Omstilling gjennom gjenbruk. En studie av bedriftsutvikling i regi av prosjektverksted: Erfaringer fra oppsplittingen av Service-divisjonen i Norsk Jernverk*. Nordlandsforskning rapport 4/93.
- Andersen, O. J. 1996: Omstilling mellom kontinuitet og oppbrudd: Erfaringer fra fusionsprosesser i tidligere Norsk Jernverk og Bygg-gruppa i Moelven-konsernet i: Å. Mariussen, A. Karlsen og O. J. Andersen 1996: *Omstilling - fra løsrivning til ny forankring*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Andersen, O. & Brattvoll, M. 1997: *Langsiktig rasjonell planlegging eller små skritts læring - om omstillingsarbeidet i kommune og hjørnesteinsbedrift i Folldal*. NF-arbeidsnotat 1009/97.
- Andersen, O. & Brattvoll, M 1997: *Langsiktig rasjonell planlegging eller små skritts læring - om omstillingsarbeidet i kommune og hjørnesteinsbedrifter på Notodden*, NF-arbeidsnotat 1010/97.
- Aydalot, P. 1988: Technological Trajectories and Regional Innovation in Europe, i: P. Aydalot & D. Keeble (red.) *High Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience*, Routledge, London.
- Berg, P. O. 1965: *Ringvirkninger av ny storindustri - Utvikling i næringsliv og bosetting i Årdal og Mo i Rana med omliggende distrikter siden 1946*. Distriktenes Utbyggingsfond Publikasjon nr. 1. Oslo.
- Berg, P. O., E. Bø, M. Huse, E. Høydahl og Å. Mariussen 1996: *En krevende oppgave: Om omstillingen i Sør-Varanger*, Rapport nr. 9:96.
- Berg, P. O. 1996 a: Om Rattsø-utvalgets innstilling, i: *Regionale trender*. 1/96 NIBR, Oslo.

- Berg, P. O. 1996 b: Den skjulte dagsorden - Norsk distriktspolitikk i lys av inntektssystemet for kommunene, i: *Plan 4/96*, Oslo.
- Bukve, O. 1994: *Lokal utviklingspolitikk? Kommunen som næringspolitisk aktør*. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Bukve, O., Ø. Glosvik & H. Teigen 1995: *Kommunalt tiltaksarbeid*. Høgskolen i Lillehammer, forskningsrapport nr. 2/1995.
- Endresen, B. & S. Sneve 1995: *Fra politikkens synlige hånd til markedets usynlige hånd - En studie av reorganisering av det kommunale tiltaksarbeide i tilknytning til omstilling av Ranasamfunnet*. NF-arbeidsnotat nr. 1013/95.
- Fretheim, I. 1994: *Statlig omstillings- og nyetableringspolitikk*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Fukuyama, F. 1992: *The End of History and the Last Man*. Hamish Hamilton, London.
- Grønlund, I. L. 1993: *Fra ensidighet til allsidighet. Oppfølgingsrapport nr. 3 om sysselsettingsutviklingen i Rana*. Arbeidsnotat nr. 121, SNF, Bergen.
- Grønlund, I. L. & Ø. G. Karlsen 1994: *Fra ensidighet til allsidighet. Oppfølgingsrapport nr. 4 om sysselsettingsutviklingen i Rana*. Arbeidsnotat nr. 7, SNF, Bergen
- Grønlund, I. L. 1996: *Omstilling av ensidige industrikommuner - Eksemplet Mo i Rana*. Arbeidsnotat nr. 25/1996.
- Guvåg, B. 1990: *Evaluerings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner - Forutsetninger for og organisering av*

omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner. Møreforskning.

Hansen, J. Chr. 1980: *Industristedenes plass i Norges bosettingsmønster*. Ad novas nr. 17. Bergen. Universitetsforlaget,

Hansen, J. Chr. 1993: *Lokale arbeidsmarkeder i omstilling*.
Upubl. Prosjektnotat. SNF, Bergen

Hansen, J. Chr. 1995: The Restructuring of One-Company Towns, i: R. Byron (red.) *Economic Futures on the North Atlantic Margin*.
Avebury - Aldershot, Brookfield USA, Hong Kong, Singapore, Sidney.

Hansen, J. Chr. 1996: *Lokale arbeidsmarkeder i omstilling. Status og fremdriftsplan*. Arbeidsnotat nr. 21/1996. SNF, Bergen.

Høydahl, E. & I. L. Grønlund 1992: *Fra ensidighet til allsidighet. Oppfølgingsrapport nr. 2 om sysselsettingsutvikling i Rana*.
Arbeidsnotat nr. 126, SNF, Bergen.

Isaksen, A. & O. R. Spilling 1996: *Regional utvikling og småbedrifter*.
Høyskoleforlaget, Kristiansand.

Karlsen, A., S. Seierstad og G. Aasmoe 1990: *Arbeidsmarkedspolitik i omstilling. Evaluering av Arbeidsmarkedsetatens Omstillingsorganisasjon i Rana 1989-1990*. NF-rapport 40.4.1990.

Karlsen, A. 1996 a: *Regionale rettigheter til vannkraft - Nasjonale institusjoners implikasjoner for rettighetsstrukturen i Nordland*.
LOS i Nord-Norge Notat nr. 41, NORUT- Samfunn, Tromsø.

Karlsen, A. 1996 b: Fra hierarki til marked, i: Å. Mariussen, A. Karlsen og O. J. Andersen 1996: *Omstilling - fra løsrivning til ny forankring*.

Universitetsforlaget, Oslo.

- Karlsen, A. 1996 c: Mellom masseproduksjon og kundetilpasning, i: Å. Mariussen, A. Karlsen og O. J. Andersen 1996: *Omstilling - fra løsrivning til ny forankring*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Karlsen, A. 1997: Reflecting flexibility: from the security of regular employment to coping with casual work, i : Å. Mariussen & J. Wheelock (eds.): *Household, Work and Economic Change*. Kluwer Academic Publishers, Boston (under publisering).
- Karlsen, A. 1997: *Omstilling i Verran kommune i forbindelse med avviklingen av Fosdalen Bergverk*. NF-Arbeidsnotat 1008/97.
- Mariussen, Å., A. Karlsen og O. J. Andersen 1996: *Omstilling - fra løsrivning til ny forankring*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Mariussen, Å. & J. Wheelock (eds.): *Household, Work and Economic Change*. Kluwer Academic Publishers, Boston (under publisering).
- Neil, C., M. Tykkyläinen and J. Bradbury 1992: *Coping with Closure - An international comparison of mine town experiences*. Routledge, London and New York.
- NOU 1983:10: *Problemer og muligheter på ensidige industristeder*. Universitetsforlaget Oslo, Bergen og Tromsø.
- I NOU: 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Universitetsforlaget Oslo, Bergen og Tromsø.
- Olsen, J. P. 1988: *Statstyre og institusjonalisering*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Rødseth, T. H. 1997: *Veier til omstilling? Ensidige industristeders folkemengde- og sysselsettingsutvikling i lys av deres integrasjon i*

regionale arbeidsmarkeder. Upublisert hovedfagsoppgave.
Institutt for geografi. Universitetet i Bergen.

Sande, A. 1991: *Hjemmeliv under omsmelting - En studie av familier, hushold og kjønnsroller under omstillingen i Mo i Rana 1988-1990*.
Nordlandsforskning rapport 13/91-50.

Sande A. og Å. Mariussen 1992: *Negotiating Restructuring - Conditions for Trade Union Cooperation in Processes of Industrial Privatization and Restructuring - a Case Study*. NF-Working Paper 1035/92.

Selvik, A. (red.) 1984: *Omstilling* - en artikkelsamling fra IØI. Bergen.

Selvik, A. m.fl. 1990: *Fra ensidighet til allsidighet. En foreløpig evaluering av omstillingen i Rana*. NØI-rapport nr. 139, Bergen.

Selznick, P. 1949: *TVA and the Grass Roots*, Harper & Row, Publishers,
New York.

Selznick, P. 1992: *The Moral Commonwealth, Social Theory and Promise of Community*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles,
Oxford.

Skibnes, R. og Johansen, S. 1996: *Alder, størrelse, lokalisering og vekst - En undersøkelse av norsk næringsliv 1992-1994*.
Siviløkonomoppgave, Høgskolen i Bodø.

St. meld. nr. 78 (1983-84) *Om ensidige industrikommuner*.

Vatne, E. 1995: *Internasjonalisering i praksis. Rjukan's plass i den internasjonale arbeidsdelingen gjennom 90 år*. SNF, Bergen.

Aasbrenn, K. 1989: *Uttynningssamfunnet. Tidskrift for samfunnsforskning*.
Årgang 30, 509-519.

VEDLEGG

