

# **SNF-rapport nr. 28/03**

## **Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Vaksdal**

av

Stig-Erik Jakobsen  
Grete Rusten

SNF-prosjekt nr.: 4293

”Sluttevaluering av om omstillingsprogrammet i Vaksdal”

Prosjektet er finansiert av Vaksdal Næringssselskap AS

**SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS  
BERGEN, SEPTEMBER 2003**

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale  
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.  
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale  
og i strid med åndsverkloven er straffbart  
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0285-1  
ISSN 0803-4036

## **Innhold**

<b>1. Innledning</b> .....	1
<b>2. Kort om omstillingsprogrammets organisering og målsetning</b> .....	3
2.1. Organisering og omfang.....	3
2.2. Målsetninger.....	4
<b>3. Aktiviteter i omstillingsarbeidet</b> .....	6
3.1. Oversikt over aktiviteter.....	6
3.2. Nærmere om utvalget satsinger.....	7
3.2.1. SMB-utvikling.....	7
3.2.2. Læresenteret og bredåndutbygging.....	9
3.2.3. Vaksdal Brygge.....	11
<b>4. Resultater av omstillingsarbeidet</b> .....	15
4.1. Måleproblemer.....	15
4.2. Nye arbeidsplasser.....	17
4.3. Kompetanseheving.....	18
4.4. Samarbeid.....	19
<b>5. Hva kunne vært gjort annerledes?</b> .....	21
5.1. Endringer innenfor eksisterende innretning.....	21
5.2. Alternativ innretning av omstillingsprogrammet.....	24
<b>6. Samlet vurdering av programmet</b> .....	26
6.1. Vurdering av innretningen av programmet.....	26
6.2. Vurdering av resultater og måloppnåelse.....	27
<b>Litteratur</b> .....	<b>30</b>

## 1. Innledning

Siden 1980-tallet har en rekke regioner og kommuner mottatt statlige omstillingstilskudd for å utvikle et mer variert og lønnsomt næringsliv. Omstillingsbevilgningen brukes på steder som står overfor særskilte omstillingsoppgaver. Målsetningen for virkemidlet er å fremme etablering av varige, lønnsomme arbeidsplasser gjennom økt verdiskapning i næringslivet, samt å øke lokal/regional innsats og kompetanse innenfor omstilling og næringsutvikling. For år 2000 ble det over statsbudsjettet bevilget 88 millioner kroner til slikt omstillingsarbeid, og det var 15 kommuner og regioner som fikk tilskudd til operativt omstillingsarbeid.

I perioden 1997-2002 ble det gjennomført et seksårig omstillingsprogram i Vaksdal. Formålet med denne sluttevalueringen er *å vurdere resultater og effekter av omstillingsprogrammet i Vaksdal og å drøfte i hvilken grad programmet har oppfylt målsetningene for virkemiddelet*. Grad av måloppnåelse vil si noe om den lokale nytteverdien av omstillingsprogrammet.

I rapporten gis det først en kort gjennomgang av omfanget og organiseringen av omstillingsprogrammet i Vaksdal (kap.2). Deretter gis det en oversikt over aktiviteter i programmet (kap.3), før vi drøfter resultater og måloppnåelse (kap.4). I det påfølgende kapitlet (kap.5) tar vi for oss det ”kontrafaktiske”, dvs. hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes i omstillingsarbeidet. Det avsluttende kapitlet (kap.6) gir en samlet vurdering av omstillingsarbeidet i Vaksdal.

Datagrunnlaget for evalueringen er personlige intervjuer, årsrapporter og annet skriftlig materiale om omstillingsprogrammet. I intervjuene har vi drøftet ulike sider ved omstillingsarbeidet med personer som har vært involvert i programmet. Det er gjennomført samtaler både med representanter for instanser som har ansvaret for organisering og gjennomføring av omstillingsarbeidet (eksempelvis representanter for omstillingsenheten, lokale politikere, representanter for kommunale myndigheter) og med brukere av omstillingsvirkemiddelet (eksempelvis prosjektledere for hovedsatsinger i omstillingsarbeidet og representanter for bedrifter som har vært involvert i programmet). Til sammen er det gjort 12 intervjuer. Intervjuene ble gjennomført i juni 2003. I tillegg baserer evalueringen seg på årsrapporter, statistikker og andre oversikter over omstillingsprogrammets aktiviteter. Vi har også brukt data fra en underveisevaluering av omstillingsprogrammet i Vaksdal fra 2001 (Jakobsen m.fl.

2001). Her ble det gjennomført 18 intervjuer med personer som var involvert i omstillingsarbeidet.

## **2. Kort om omstillingsprogrammets organisering og målsetning**

### **2.1. Organisering og omfang**

Vaksdal fikk omstillingsstatus av Kommunal og regionaldepartementet (KRD) i september 1995, men først i februar 1997 var omstillingsorganisasjonen på plass. Noe av årsaken til at det tok såpass lang tid å organisere omstillingsarbeidet var at kommunen ikke hadde erfaring med eller et eget tiltaksapparat for næringsrettet utviklingsarbeid. Det selskapet som etter hvert kom på plass var imidlertid ikke beheftet med en ”fortid”, eller eventuelle sympatier og antipatier, som følge av tidligere innsats. Det ble etablert et lokalt utviklingsapparat som var spesifikt innrettet mot administrasjon og drift av et omstillingsprogram.

Gjennom opprettelsen av et eget omstillingsselskap, Vaksdal Næringselskap AS (VNS), ble omstillingsarbeidet frikopleet fra den kommunale organisasjonen. Dette har gitt omstillingsenheten anledning til å jobbe på en selvstendig og profesjonell måte, uten politisk detaljstyring. Formelt sikres den kommunale innflytelsen ved at kommunen har 3 representanter i styret. Det faktum at omstillingsselskapet forvalter en kommunal planoppgave, nemlig rulleringen av strategisk næringsplan (som også er handlingsplan for programmet), har også bidratt til innsyn og påvirkningsmuligheter for kommunen. VNS har 29 aksjonærer og deltakelse fra bedriftene i kommunen på eiersiden har vært viktig for å skaffe omstillingsarbeidet en forankring i det lokale næringslivet. Kommunen er imidlertid største aksjonær med 60,8% av aksjene.

Siden omstillingsarbeidet i Vaksdal er organisert i et eget AS er det viktigste ledelsesansvaret i omstillingsarbeidet lagt til dette selskapets styre. Styret har hatt 7 representanter; 3 fra kommunen (politikere og administrasjonen), 3 fra næringslivet og 1 fra fagforeningen.

I 1995 bevilget KRD 1 million kroner til omstillingsarbeidet i Vaksdal. Fra kommunen ble det bevilget et tilsvarende beløp. Kommunal eller fylkeskommunal medfinansiering var en forutsetning for å utløse den statlige finansieringen. Den første bevilgningen ble brukt til utarbeiding og forankring av en handlingsplan for omstillingsarbeidet og til etablering av en omstillingsorganisasjon. Da dette selskapet kom i operativ drift i 1997 ble det også brukt av

denne første bevilgningen til å iverksette prosjekter i området. 1997 er altså første ordinære driftsåret i det som etter hvert ble til et seksårig omstillingsprogram (1997-2002). Omstillingsperioden er blitt utvidet to ganger, først til og med 2000, og deretter til og med 2002. Bakgrunnen var blant annet nye retningslinjer for omstillingsvirkemiddelet, hvor man ønsket seksårige programmer. Fra og med 1998 er det årlig bevilget mellom 2,0 og 2,75 millioner kroner fra sentralt hold og en tilsvarende andel lokalt for finansiering av omstillingsarbeidet (tab.1). I løpet av omstillingsperioden har staten bidratt med 13,0 millioner kroner til omstillingsarbeidet i Vaksdal kommune. Inkluderes den lokale medfinansieringen (fylkeskommunen har ikke bidratt i basisfinansieringen) kommer totalbeløpet for omstillingsarbeidet i kommunen opp i ca. 26,0 millioner kroner.

Tabell 1. Bevilgninger til omstillingsarbeidet i Vaksdal, i 1000 kr.

	Statlige bevilgninger	Lokal medfinansiering	Totalbeløp
1995	1 000	1 000	2 000
1996			
1997			
1998	2 000	2 000	4 000
1999	2 750	2 750	5 500
2000	2 750	2 750	5 500
2001	2 250	2 250	4 500
2002*	2 250	2 250	4 500
Sum	13 000	13 000	26 000

Note: \*) 25% av midlene for 2002 utbetales i 2003 etter at plan for bruk av restmidler er godkjent.

## 2.2. Målsetninger

Ifølge KRD er det to overordnede målsetninger for omstillingsbevilgningen. For det første skal man a) *styrke næringsgrunnlaget* og for det andre skal man b) *styrke næringsutviklingsevnen*. Det første knyttes opp mot utvikling av lønnsomme arbeidsplasser. Dette kan både skje gjennom nyetableringer og gjennom utvikling av eksisterende virksomheter. Videre skal disse nye arbeidsplassene bidra til at det utvikles en mer robust og variert næringsstruktur. Dette er spesielt viktig for Vaksdal som har svært høy andel industriarbeidsplasser, og hvor nedbemanninger har preget utviklingen i lang tid. Det å styrke næringsutviklingsevnen relateres til økt kompetanse blant private og offentlig aktører, og til økt samhandling mellom private aktører og mellom private og offentlig aktører. Disse overordnede og generelt

formulerte målsetningene tolkes av omstillingsprogrammene, og resulterer i spesifikke formuleringer om målene for det enkelte programmet.

Ved starten av omstillingsarbeidet i Vaksdal ble det formulert følgende målsetninger for programmet: *”I Vaksdal kommune skal vi med utgangspunkt i ressursgrunnlaget og hjørnesteinsverksemdene, viderutvikle miljø og kunnskap, samt utvikle og skape brutto 80 lønnsomme arbeidsplasser”*

I denne målsetningene ligger det inne at man både ønsker å utvikle næringsmiljøet og kunnskapen/kompetansen i området, dvs. en styrkning av næringsutviklingsevnen (jf. punkt b i den overordnede målsetningen for omstillingsarbeidet). I tillegg opereres det altså med et konkret måltall på 80 nye arbeidsplasser, noe som innebærer ønske om en styrkning av næringsgrunnlaget (jf. punkt a i den overordnede målsetningene for omstillingsarbeidet)

Det er etablert 3 hovedstrategier for å realisere disse målsetningene:

- 1) Stimulering til nyskaping og etablering av nye arbeidsplasser
- 2) Styrke kompetanse og fagmiljø som er viktig for eksisterende næringsliv
- 3) Legge til rette for bedre samspill mellom kommune og næringsliv

Disse strategiene ble etter hvert knyttet opp mot følgende satsingsområder:

- I) Kompetanse og produktutviklingsprogram for næringslivet/landbruket.
- II) Nyetableringsprogram og nettverkssamarbeid
- III) Kommunal omstilling og serviceorientering

Til hver av strategiene og satsingsområdene er det blitt iverksatt en rekke ulike prosjekter/tiltak. Vi redegjør nærmere for disse utover i rapporten.



### 3. Aktiviteter i omstillingsarbeidet

I dette kapitlet gir vi først en oversikt over aktivitetene i omstillingsprogrammet, før vi ser nærmere på noen viktige satsinger.

#### 3.1. Oversikt over aktiviteter

Samlet ble det i løpet av omstillingsperioden (1997-2002) satt i gang 195 prosjekter i Vaksdal (tab.2). I 2003 er det takket være overførte restmidler satt i gang ytterligere prosjekter. Ca en fjerdedel av prosjektene er såkalte egeninitierte prosjekter som er satt i gang av omstillings-selskapet. De øvrige prosjektene har vært initiert av andre aktører i området, mens omstillingsprogrammet har bidratt på utvikling- og finansieringssiden. En av intensjonene med omstillingsbevilgningen er å utrede og avklare muligheter for vekst og utvikling, og dette innebærer at en del av prosjektene vil være forstudier eller forprosjekt. Av de 50 egeninitierte prosjektene er det 22 forstudier/forprosjekt, mens resten er ”hovedprosjekter.”

Tabell 2. Iverksatte prosjekter i omstillingsprogrammet i Vaksdal \*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Sum
Egeninitierte prosjekter	10	5	10	9	10	6	50
Andre prosjekter	18	26	29	29	12	31	145
<b>Totalt antall iverksatte prosjekter</b>	<b>28</b>	<b>31</b>	<b>39</b>	<b>38</b>	<b>22</b>	<b>37</b>	<b>195</b>

Note: \*) Vi gjør oppmerksom på at prosjektideer kan opptre flere ganger, dvs. både som forstudie, forprosjekt og eventuelt også som hovedprosjekt.

I kategorien ”andre prosjekter” inngår også etableringer av nye bedrifter i kommunen som har fått økonomisk bistand fra VNS. Til sammen har VNS gitt støtte til 39 realiserte nyetableringer i løpet av omstillingsperioden. I tillegg har de gitt rådgivningsbistand til 129 potensielle nyetablerere.

Størrelsen på prosjektene og tilskuddene varierer. Det er også en forutsetning at aktører som deltar i prosjektet bidrar på finansieringssiden. Unntaket her kan være enkelte av de egeninitierte prosjektene som kan fullfinansieres av omstillingsprogrammet. Den gjennomsnittlige størrelsen på prosjekter som har vært i gangsatt med bistand fra VNS har vært 370 000 kr, mens det gjennomsnittlige tilskuddet fra VNS pr. prosjekt har vært på 90 000 kr (disse tallene gjelder for prosjekter som ble iverksatt i perioden 1997 til 1.3.2001).

Omstillingsprogrammet skal kunne gå inn i prosjekter som det kan være vanskelig å få finansiert i markedet, dvs. at terskelen for å få støtte ikke skal være alt for høy. I Vaksdal er det mindre enn 10% av søknadene som er blitt avslått (tab.3). I tillegg er det også en del ideer som er blitt ”stoppet” før man er kommet til søknad.

Tabell 3. Innvilgende og avslåtte prosjekter i Vaksdal i perioden 1997-2002

	Antall	%
Antall innvilgede prosjektsøknader	195	91
Antall avslåtte prosjektsøknader	19	9
Totalt antall søknader	214	100

Det er også et mål for omstillingsbevilgningen å styrke næringslivets utviklingsevne, og VNS har bidratt til iverksettelsen av en rekke kurs og kompetansegivende tiltak. Totalt har VNS gitt økonomisk bistand til 20 kurs i løpet av omstillingsperioden, dette inkluderer blant annet såkalte PLP-kurs (som er et prosjektutviklingskurs laget av SND), kurs innenfor IKT-opplæring og mer fagrettede kurs. Til sammen har kursene hatt 384 deltakere fra kommunen.

### **3.2. Nærmere om utvalget satsinger**

#### 3.2.1. SMB-utvikling

Omstillingsprogrammet har i hele perioden hatt et fokus mot å styrke de små- og mellomstore bedriftene (SMB). Det er blitt etablert en del nye bedrifter, de fleste en- eller to-manns foretak, og i tillegg er det blitt gjennomført kompetansehevede tiltak rettet mot eksisterende bedrifter, blant annet for å styrke deres markeds- og strategikompetanse. Gjennom disse satsingene har omstillingsprogrammet bidratt til en viss ”oppgradering” av SMB-virksomheten i området. Som følge av opphør av Hole Glass sin virksomhet på Dale og omleggingen av virksomheten knyttet til mølleselskapene har en hatt en del ledig bygningsmasse egnet til næringsvirksomhet til disposisjon. Disse lokalene har vært helt avgjørende for nyetableringene og de tilflyttede virksomhetene.

Selv om stimulering og tilrettelegging for nyetableringer og kompetanseheving har vært vellykket, er det i mindre grad blitt etablert formaliserte nettverk mellom SMB-bedriftene i kommunen. Det ble gjort forsøk på å opprette et SMB-forum, som skulle være en møteplass

for de små bedriftene. Men ifølge de involverte klarte man ikke i tilstrekkelig grad å flytte ansvaret ut til bedriftene. Dermed var det næringssselskapet som måtte drive forumet også etter at det var opprettet. Noe av bakgrunnen for at SMB-forumet har fått liten betydning kan være at de små og mellomstore bedriftene i området er relativt differensierte og opererer innenfor en rekke ulike sektorer. Dermed er det vanskelig å få til et samarbeid eksempelvis i forhold til innkjøp og markedsføring. Det ble også iverksatt et spesifikt prosjekt for å få til økt samarbeid i bygg- og anleggsbransjen i Vaksdal, siden de mange små virksomhetene i kommunen kun er i stand til å yte tjenester på et lokalt marked. De har også måtte avstå fra å konkurrere om større lokale oppdrag på grunn av manglende kapasitet. Ved å gå sammen i anbudsrunder kunne de muligens fått større oppdrag både lokalt og i nabokommuner, men det var liten interesse fra bedriftene for å delta i et slikt samarbeid. Noe av bakgrunnen var at bedriftene i perioden da prosjektet skulle igangsettes hadde god ordtilgang. Små bedrifter skal gjerne være i en presset situasjon, før de er villige til å vurdere nye organisatoriske løsninger (Jakobsen 2000a).

Også opprustningen og modernisering av Vaksdal Næringspark AS har vært viktig for utviklingen av SMB-sektoren. Flere av de nye bedriftene i kommunen ligger i dette næringsbygget. Totalt er det ca.15 årsverk knyttet til aktivitet i bygget. Satsingen på IKT har også vært viktig. Dessuten har det hatt stor betydning at lokalsamfunnene har gode offentlige kommunikasjoner med Bergen. Toget stopper faktisk på Dale og Vaksdal!

En nylig iverksatt satsing som også skal bidra til å styrke SMB-sektoren er det såkalte ”Gründercoach”-prosjektet. Hensikten med dette prosjektet er å stimulere til økt nyskaping. Personer med ideer som ønsker å starte egen bedrift blir koblet opp mot en person som har næringslivserfaring eller kjennskap til hva som kreves for å lykkes med egen bedriftsetablering. Dette kan eksempelvis være tidligere ”gründere”. Disse fungerer som ”Gründercoacher” i etableringsfasen for den nye virksomheten. VNS satte i gang prosjektet i 2002 med bistand fra Hardanger Vekst, som er et utviklingsselskap som står bak ideen. I Vaksdal ble det etablert et korps på 11 gründercoacher, og fra september 2002 og ut året ble det koplet 6 etablerere mot disse gründercoachene. Etablererne blir tilbudt denne tjenesten gratis. Det er foreløpig for tidlig å si noe om grad av suksess, men tilbakemeldinger fra etablerere som har fått støtte er positiv. Fra disse etablererne ble det særlig understreket at det er en fordel å få innspill fra personer som har praktisk erfaring med samme type problem som etablererne ofte

står ovenfor. Følgelig kan en også anta at graden av suksess for dette tiltaket vil være avhengig av hvor dyktige gründercoachene er.

Når det gjelder det å generere ringvirkninger fra hjørnesteinsbedriftene for å styrke SMB-sektoren har omstillingsprogrammet i Vaksdal i liten grad lykkes med dette. Produkter/ideer utviklet ved disse selskapene har så langt ikke ført til opprettelsen av nye virksomheter lokalt. Med økonomisk støtte fra omstillingsprogrammet er blitt gjort enkelte forsøk på å få til dette, blant annet det mislykkede Millstone-prosjektet ved Stormøllen hvor en skulle produseres hundefôr og kattefôr. Et annet tiltak som mer indirekte baserer seg på kompetanse fra hjørnesteins-bedriftene er det nystartede selskapet Scandinavian Pet Supply. Dette selskapet driver med produksjon og salg av økologisk dyremat. Foreløpig baserer de seg på å leie produksjons-kapasitet hos andre, men de ønsker på sikt å bygge opp en egen produksjonslinje. Sentrale personer i dette prosjektet har bakgrunn fra møllevirksomheten i kommunen, og selskapet har fått etableringsstøtte fra VNS.

### 3.2.2. Læresenteret og bredbandutbygging

Allerede tidlig i omstillingsperioden ble det fra omstillingsselskapet fokusert på at næringslivet i kommunen var preget av et lavt formelt kompetansenivå. Følgelig så man et betydelig behov for å drive med kompetansehevende tiltak, og det er blitt iverksatt en rekke kompetansegivende kurs. Etter hvert ønsket VNS å strukturere dette ytterligere ved å opprette et eget Læresenter i kommunen. Det var mangel på egnede opplæringslokaliteter lokalt og det ble antatt at det var fordelaktig om opplæringen foregikk i lokalsamfunnet. En ønsket derfor et senter for opplæring som bedrifter, kommunale myndigheter og organisasjoner kunne bruke til kompetansebygging.

I 2001 ga VNS et tilskudd på 505 000 kr. til planlegging og oppstart av Læresenteret. Tilskuddet fra VNS var helt avgjørende i initierings- og utviklingsfasen, men de fysiske investeringene måtte finansieres fra annet hold. Midler til dette var imidlertid tilgjengelig siden Vaksdal i løpet av perioden 2000-2003 får refundert et ganske betydelig beløp fra statlige myndigheter som følge av en økning i arbeidsgiveravgiften for private og offentlige virksomheter i området. Også andre kommuner som opplevde tilsvarende økning får refundert midler etter en gitt fordelingsnøkkel. Disse midlene kan ikke bevilges til enkeltbedrifter og

skal i første rekke brukes til infrastrukturtiltak og til tiltak rettet mot kompetanseheving. Samlet vil Vaksdal motta i overkant av 14 millioner kroner. VNS har fått i oppgave av kommunen og forvalte midlene og har innhentet innspill i forhold til bruken fra næringslivet og kommunale myndigheter. I tillegg til diverse veiutbyggingstiltak og bredbandutbygging, ble 4,4 millioner kroner stilt til disposisjon for investeringer i Læresenteret.

Læresenteret startet opp sin aktivitet høsten 2002. Kursdeltakerne er nesten utelukkende innbyggere i Vaksdal kommune. Rundt 90% av de som har deltatt på kompetansegivende kurs ved senteret har kommet fra det lokale næringslivet eller fra offentlig sektor i Vaksdal. I tillegg har det vært en del privat personer som har deltatt på kurs. Læresenteret vil kunne nå en omsetning på rundt 1 million kroner i 2003.

Læresenteret har bidratt til å skape et økende fokus på kompetanseheving i kommunen. Særlig de mindre bedriftene og kommunale myndigheter har benyttet seg av kurstilbudene. Kursene tilpasses det behovet som disse aktørene signaliserer. I tillegg iverksettes det også mer generelle kurs (eksempelvis kurs i IT eller HMS). Tiltaket har også vært svært viktig får å kvalifisere lokal arbeidskraft til telefon og IT-relaterte jobber som har kommet med de nye virksomhetene. Det er også flere eksempler på at aktørene blir mer beviste på eget kompetansebehov etter at de har deltatt på kurs, eksempelvis at de ser behovet for påbyggingskurs når de har gjennomført et grunnkurs innenfor et temaområde.

VNS har gjennom omstillingsmidlene bidratt i finansieringen av enkelte av kursene og dermed stimulert den lokale etterspørselen. Dette vil man ikke kunne gjøre i samme omfang når omstillingsperioden er over. I tillegg kan en også anta at det oppdemmete behovet for kompetanseheving som fantes blant næringsliv, offentlig sektor og innbyggerne i kommunen til en viss grad vil bli mettet slik at etterspørselen vil avta noe. Disse forholdene, sammen med det at læresenteret har som målsetning å være selvfinansiert i løpet av 2004, tilsier at det geografiske markedet for senteret bør utvides. Utfordringen for senteret i årene som kommer vil følgelig være å i økende grad rekruttere kursdeltakere fra omlandskommunene. Læresenteret er godt tilpasset dagskurs, men det er begrensede overnattingsmuligheter i kommunen. Dette reduserer mulighetene for å arrangere flerdagerskurs hvor deltakerne overnatter på stedet. Dette kan virke hemmende når læresenteret i større grad får behov for å utvide markedet.

Som nevnt ovenfor er en del av kompensasjonsmidlene brukt til utbygging av et lokalt bredbåndsnett. Foreløpig er det disponert 2,4 millioner kroner til dette tiltaket. Sammen med læresenteret er bredbåndsutbyggingen et viktige tiltak for å etablere en infrastruktur for kompetanseheving i kommunen. Det er Vaksdal IT-service AS som har ansvaret for drift og etablering av Breibånd Vaksdalnett. Disse tilbyr bredbåndtilgang både til næringslivet og privatpersoner i Vaksdal. Samme selskap er også ansvarlig for driften av Læresenteret og eier 100% av Vaksdal Næringssselskap (VNS). VNS har altså hatt en meget sentral rolle både i initierings- og etableringsfasen for Læresenteret og bredbåndnettet, og har gjennom eierskapet i driftsselskapet, også en rolle i driftfasen.

God IKT infrastruktur har vært helt avgjørende for flere av de nye virksomhetene som har kommet på stedet Etter hvert vil raskere datalinjer i en eller annen form bli en universell tjeneste omtrent på lik linje med telefonen. Dermed blir bredbåndsteknologien isolert sett ikke et konkurransefortrinn forbeholdt noen få steder i landet, men lokaliteter med manglende tilgang vil komme i en bakevje (Rusten, 2003). I Vaksdal kan imidlertid IKT-satsingen ha et særlig potensiale som samfunnsinfrastruktur, som kan veve lokalsamfunn, kommunal forvaltning og næringsliv tettere sammen. Eksempelvis kan en gjennom gode web-presentasjoner mer aktivt presentere fjellområdene og fjordene i forhold til turer, jakt og fiske.

### 3.2.3. Vaksdal Brygge

Et tredje viktig satsingsområde for VNS har vært å bidra til iverksettelse av ny aktivitet i kontorlokalene på Vaksdal, eller det som etter hvert er blitt hetende Vaksdal Brygge. Tidligere hadde de to store møllebedriftene på Vaksdal, Stormøllen og Norgesmøllene, begge hovedkontor på Vaksdal, i tillegg til betydelige produksjonsanlegg. Da Felleskjøpet overtok Stormøllen ble administrasjonen/hovedkontorfunksjonen flyttet til Oslo i januar 2000. Dermed mistet Vaksdal 60 arbeidsplasser. I januar 2001 flyttet Norgesmøllene sin administrasjonen fra Vaksdal til Bergen, blant annet for å oppnå bedre tilgang til storbyens infrastruktur. Dette førte til at antall arbeidsplasser i Vaksdal ble redusert med 30.

VNS har jobbet aktivt med å fylle opp de tomme kontorlokalene som Felleskjøpet og Norgesmøllen sammen eide på Vaksdal. Disse selskapene er nå fusjonert til et selskap, Felleskjøpet Øst-Vest, som står som eier av bygget. VNS oppnådde en gunstig avtale om utleie

av lokalene og har siden jobbet målrettet med å få inn ny virksomhet. Det viktigste fortrinnet for lokalene på Vaksdal, sammenlignet med tilsvarende lokaler i Bergen, er lav leie. Det er også funksjonelle lokaler som kan tilpasses ulike typer virksomhet.

Akkvisisjonsarbeidet har resultert i etableringen av to eksterne bedrifter på Vaksdal Brygge, EasyConnect Vaksdal AS og Iq Tele. Ved EasyConnect er det 33 arbeidsplasser. VNS er inne med en betydelig eierpost i EasyConnect Vaksdal AS (49%), som er et datterselskap av EasyConnect AS. VNS har også bidratt med 300 000 kr til tilrettelegging av lokalene på Vaksdal Brygge. Denne etableringen skal vi komme nærmere inn på under. Iq Tele er en nyetablering av tidligere ansatte i Uni Micro AS i Modalen. De selger tellerskritt og konkurrerer dermed med Telenor. Selskapet hadde 13 ansatte i mai 2003<sup>1</sup>. VNS har gitt Iq Tele 100 000 kr i tilskudd og 400 000 kr i lån. Videre er det 3 lokale selskaper som har omlokalisert til Vaksdal Brygge; Vaksdal Trygdekontoret, Økonomiservice Vaksdal AS og Vaksdalsposten. Bygget eies altså av Fellskjøpet Øst-Vest, og gjennom VNS er det ordnet med framleieavtale for de aktuelle leietakerne.

Når det gjelder EasyConnect, så er dette et selskap som ble etablert for å sette i gang med nummer opplysningstjenester etter at monopolet på dette området opphørte. EasyConnect er et såkalt "call-centre", som er en relativt ny type virksomhet i Norge. Dette er bedrifter som leverer telefon- eller databaserte støttetjenester for eksempel nummeropplysning, produksjonsinformasjonstjenester og lignende basert på såkalte 800-nummer, bilettbestillingstjenester og nettbanktjenester. I noen tilfeller organiseres dette som egne adskilte enheter innen ett foretak. Andre ganger utgjør call-sentraene selvstendige bedrifter som opererer på vegne av flere kunder, slik eksempelvis EasyConnect gjør.

EasyConnect AS ble startet i 1998, og er et av Norges største teleserviceselskaper med hovedkontor i Bergen, og datterselskap i Vaksdal, Ulvik, Skånevik, Gloppen og Karasjok. EasyConnect Vaksdal AS ble etablert i februar 2002. Blant de 33 ansatte er det 5 menn. De fleste er i aldersgruppen 18-25 år, mens 2 er i 40-årene. De aller fleste av de ansatte kommer fra Vaksdal og Dale. Ellers er det enkelte fra Arna, Samnanger og en fra Meland. Fleksible betingelser hva angår hvor mye den enkelte ansatte jobber, og muligheten til å jobbe utenfor

---

<sup>1</sup> Iq Tele har hatt en meget positiv utvikling de siste månedene. Antall ansatte er nå økt til 53 (pr. september 2003). Dette skyldes både en styrking av markedsposisjonen og at selskapet har internalisert en del oppgaver som tidligere var satt ut til underleverandører.

vanlig arbeidstid, representere en type arbeidsorganisering som gjør det lettere å kombinere jobb med studier og forsørgerforpliktelser. Call-sentret anvender fleksibilitetsprinsippet i forhold til skaleringen av arbeidsstokken. De har blant annet noen personer som stiller på jobb når det er behov for å ta ”topper” eller ha ekstrahjelp ved sykdom eller i helgene.

Det er en betydelig andel av de ansatte ved EasyConnect Vaksdal som bor lokalt men som kombinerer call-senter jobben med skole eller studier. I og med at 2002 var året for oppstart, er det vanskelig å si noe om karriereløpet for denne typen arbeidskraft. De som er litt voksne har i følge daglig leder, tenkt å jobbe i bedriften i noen år. Andre som har denne jobben ved siden av studier, vil nok i framtiden ha en annen jobb. Call-sentrets ansatte må ha relativt gode datakunnskaper slik at de raskt kan lete seg fram i ulike databaser og gjøre nødvendige registreringer. Call-sentret i Vaksdal har blant annet benyttet seg av det tidligere omtalte Læresenteret for å gjennomføre opplæringskurs innenfor data. Dette har bidratt til en oppgradering av arbeidskraften, noe som eventuelt kan komme andre bedrifter i området til gode ved jobbskifte.

Hovedaktiviteten til EasyConnect er ”Opplysningen 1890”, som eies og drives av konsernet og som involverer flere av datterselskapene, inkludert Vaksdal. Den andre tjenesten som omfatter Vaksdal, er sentralbordtjenester for et 20-talls firmaer. Gjennom databasen kan de redegjøre for om ansatte hos de firmaene som er på kundelisten, er på møter, bortreist osv. Begge de to nevnte tjenestene er såkalte inngående ringetjenester. En tredje type tjenester som kan være aktuelt for Vaksdal, men foreløpig i planleggingsfasen, er formidling/salg av produkter.

Call-senteret har sammen med andre virksomheter på Vaksdal Brygge, og da i første rekke Iq Tele, bidratt til etablering av en ny type arbeidsplasser i Vaksdal. Dette kan øke stedets attraktivitet i forhold til ungdommen som er vokst opp her. Dessuten gir call-senteret mer fleksible tilknytningsformer enn den tradisjonelle industrien, og jobben kan kombineres med studier. Opplæringen ved call-sentret blir heller ikke så forpliktende som f.eks. jobb i etterkant av en lærlingeplass i industrien. Gjennom mer fleksible tilknytningsformer som det som tilbyes på call-senteret, blir denne jobben noe de gjør i en kortere fase av arbeidslivsløpet. Dette vil også være jobber som det er mulig å kombinere med et lengre utdanningsløp enn det som var vanlig for den tradisjonelle industriarbeideren.



Slik vi kjenner nummeropplysningsmarkedet i Norge, kan det her tenkes at antallet ulike aktører nasjonalt etter hvert vil bli færre. Call-sentrets muligheter må derfor knyttes til å utvikle et bredere produktspekter. Av de mulighetene som bør være spesielt interessant for selskapet på Vaksdal, er det å kunne etablere prosjekter hvor call-senteret kan spille på lag med lokalt næringsliv og kommunale myndigheter og utvikle felles produkter. Dette kan gi direkte uttelling i forhold til omsetning. Samtidig vil det å kunne vise til vellykkede lokale prosjekter mellom call-sentret og andre aktører i Vaksdal, være nyttige referanser i senterets videre arbeid med å utvide kundeflaten andre steder. En kan tenke seg call-senteret i samarbeid med andre virksomheter eller offentlige myndigheter i Vaksdal utvikler noen felles produkter som kan utprøves og justeres før konseptet tilbyes som en tjeneste i det øvrige markedet. Slike referanseprosjekter kan brukes som ledd i markedsføringsframstøt.

## **4. Resultater av omstillingsarbeidet**

I dette kapitlet vil vi drøfte konkrete resultater av omstillingsarbeidet. Innledningsvis vil vi imidlertid kort omtale en velkjent utfordring for evalueringsstudier, nemlig de såkalte måleproblemene.

### **4.1. Måleproblemer**

Skal en måle de konkrete resultatene av et tiltak, i dette tilfelle et omstillingsprogram, står en ovenfor en rekke utfordringer. For det første, og ganske innlysende, må en bruke måleindikatorer som er relevante i forhold til tiltakets målsetning og strategier. For det andre så må det brukes måleindikatorer som er realistiske for tiltaket å kunne påvirke. Eksempelvis vil det i en resultatmåling av et omstillingsprogram være problematisk å bruke endringer i antall innbyggere i en region i løpet av programperioden som mål for programmets suksess. Det er fullt mulig at et tiltak kan ha positiv effekt, og til dels sterk positiv effekt, selv om innbyggertallet, viser negativ utvikling (Mønnesland 2000, Jakobsen og Kvitastein 2002). Det er også lite hensiktsmessig å se på den totale utviklingen i antall arbeidsplasser i et område i løpet av en periode, siden det bare er en begrenset andel av disse arbeidsplassene som påvirkes av tiltak i omstillingsprogrammet. Som en overordnet betraktning må det sterkt påpekes at jo mer generelle og omfattende måleindikatorer blir, desto vanskeligere vil det være å anslå omstillingsprogrammets konkrete betydning for disse indikatorene (Jakobsen m.fl. 2001).

Et tredje viktig forhold er å avklare grad av addisjonalitet, dvs. hvor viktig tilskuddet fra omstillingsprogrammet er for gjennomføring av det aktuelle prosjektet som ledet til den registrerte effekten. Sagt på en annen måte dreier det seg om å isolere tilskuddet betydning for endringer i indikatorene, eksempelvis opprettelsen av nye arbeidsplasser.

Et fjerde forhold er timingen av målingen. Det er ingen grunn til å anta at effekter oppstår når en ønsker å observere dem. Effekter kan oppstå like etter at tiltaket er iverksatt, de kan oppstå etter en vis tid, de kan være jevnt stigende eller de kan være sykliske (først stige, deretter falle). Dersom en kun bruker ett observasjonstidspunkt er det lite trolig at en klarer å måle de samlede effektene av et tiltak. Men selv om en bruker flere observasjonstidspunkt, vil det

sannsynligvis bare være en del av effektene av et tiltak en makter å registrere. Målinger har lett for å vektlegge kvantifiserbare faktorer mens kvalitative egenskaper som at yrkesmulighetene blir mer varierte og interessante ikke minst for ungdom ikke like lett lar seg dokumentere. I tillegg vil det også forekomme uintenderte effekter, dvs. effekter som ikke var intendert i utgangspunktet. Slike effekter er det ofte lett å overse.

Et femte forhold er at det må etableres en referanseramme, dvs. en må ha en forestilling om hva som er realistisk å forvente som resultat. For det første kan man da basere seg på eksisterende normer eller normtall. Disse kan hentes fra tidligere evalueringer av virkemiddelet, nasjonale eller internasjonale analyser av tilsvarende virkemidler eller det kan være politisk bestemte normer. En usikkerhet ved en slik praksis er at det ofte er varierende metodebruk i de tidligere evalueringene som brukes for å etablere normtall. I nyere evalueringlitteratur er det også mye fokus på såkalte ”benchmarks”. Dette innebærer å finne fram til ”best practice” innenfor et område, og bruke dette som målestokk eller referansepunkt for andre tilsvarende virkemidler (Jakobsen og Kvitastein 2002). Et siste forholdet er at det må anvendes gode og etterprøvbare målemetoder. Det bør blant annet brukes samme metoder når effektene av et tiltak observeres på ulike tidspunkt.

I denne sluttevalueringen har vi ikke anledning til å oppfylle alle de ideelle kravene som kan stilles til evalueringer. Blant annet er det begrensede ressurser som er tilgjengelig for datainnsamling. I tillegg til innsamling av egne data må vi derfor også bruke en del sekundærdata. Det er derfor ikke mulig i denne evalueringen å gi noen komplett oversikt over resultatene av omstillingsarbeidet i Vaksdal. Vi har heller ikke anledning til å gjøre en systematisk sammenligning av effektene av omstillingsprogrammet i Vaksdal med effekter av tilsvarende virkemidler andre steder. De fleste eksisterende evalueringene av omstillingsvirkemiddelet har vært underveisevalueringer, hvor fokuset har vært på organisering og gjennomføring av programmet og i mindre grad på resultater og effekter (se for eksempel Guvåg 1999, Karlsen og Lindeløv 2000, Jakobsen m.fl. 2001). Det vi imidlertid ønsker å gjøre i denne sluttevalueringen er å peke på det som kan se ut til å være en del viktige resultater og effekter av det gjennomførte omstillingsprogrammet i Vaksdal. Med utgangspunkt i omstillingsprogrammets strategier, satsninger og målsetninger vil vi drøfte resultater når det gjelder etablering av arbeidsplasser, kompetanseheving og utvikling av samarbeidsrelasjoner.

## 4.2. Nye arbeidsplasser

Etablering av nye arbeidsplasser er en mye brukt måleindikator for omstillingsprogrammene. Fordelen med denne indikatoren er at den er tilsynelatende konkret og målbar. I følge egen resultat rapportering hevder VNS at de i løpet av omstillingsperioden 1997-2002 til sammen har bidratt til etableringen av 146,5 årsverk. En del av de nye arbeidsplassene har naturligvis falt bort i løpet av seks-årsperioden. Eksempelvis viser nasjonale undersøkelser at bare halvparten av alle nyetablerte selskaper overlever de fem første årene (Spilling 2000). Siste opptelling i Vaksdal viser at man sitter igjen med 117 nye årsverk. 30,5 av disse er vekst i eksisterende selskaper, mens 86,5 er kommet i nye virksomheter. Det hevdes videre i egen resultat rapportering at VNS har bidratt til etableringen av 39 nye selskaper i løpet av omstillingsperioden. I dette tallet inkluderes både lokalt etablerte selskaper og tilflytning av bedrifter utenfra. De aller fleste etableringene sysselsetter en eller to personer. De største enkeltetableringene er EasyConnect, hvor det er 33 arbeidsplasser og 20 årsverk, og Vestlandske Industrimontasje, som flyttet fra Samnanger til Vaksdal, noe som ga 19 nye årsverk. De sistnevnte mottok 450 000 fra VNS i forbindelse med flyttingen, blant annet for å ruste opp det nye bygget. En tredje viktig etablering er Iq Tele. Tilskuddene fra omstillingsprogrammet til EasyConnect og Iq Tele er omtalt i kap. 3.2.3.

Tatt i betraktning at målsetningen for omstillingsarbeidet i Vaksdal var å skape 80 nye arbeidsplasser må en si at måloppnåelse i antall årsverk har vært god. Det måltallet som var skissert var imidlertid med utgangspunkt i et fireårig program, mens omstillingsprogrammet i Vaksdal har hatt en seksårig driftsfase. Men også resultatene etter fire år (93 årsverk) er høyere enn måltallet. Grad av addisjonalitet spesifiseres imidlertid ikke i resultatene fra VNS. Det gjøres altså ikke en vurdering av hvor viktig tilskuddet fra omstillingsprogrammet var for gjennomføringen av tiltaket som resulterte i nye arbeidsplasser. Det vurderes heller ikke hvor viktig tiltaket som omstillingsprogrammet støttet var for den positive utviklingen i virksomheten sammenlignet med andre forhold som påvirker sysselsettingen, eksempelvis markedsutviklingen, intern kompetanseutvikling og tilgangen på innsatsfaktorer. På den annen siden kan det også være ”mer-effekter” knyttet til de nye arbeidsplassene, ved at disse kan legge grunnlaget for etablering av ytterligere arbeidsplasser. I tillegg kan de investeringene som har vært gjort i bedriftene i forbindelsen med prosjektgjennomføring gi uttelling i nye arbeidsplasser på et senere tidspunkt, dvs. at effektene kan øke. Samtidig er det viktig å understreke at etablering av et gitt antall nye arbeidsplasser ikke innebærer at samfunnet

automatisk er blitt omstilt og mer robust. Som omtalt ovenfor kan nye arbeidsplasser naturligvis forsvinne etter relativ kort tid.

Det foregår også andre endringsprosesser i et lokalsamfunn. Eksempelvis er det totale antallet arbeidsplasser i Vaksdal blitt redusert i løpet av omstillingsperioden, hovedsakelig på grunn av strukturendringer og rasjonalisering i hjørnesteinsvirksomhetene. Som tidligere nevnt innebar utflyttingen av administrasjonen til møllebedriftene at 90 arbeidsplasser forsvant fra kommunen. I tillegg har det vært en omfattende rasjonalisering og nedbemanning ved Dale of Norway. Selskapet har redusert arbeidsstokken med 138 personer fra september 2001 til juni 2003. Det er nå 185 ansatte igjen ved Dale of Norway. Det er viktig at slike endringsprosesser ikke knyttes direkte opp mot aktiviteten i omstillingsprogrammet og inkluderes i vurderinger av programmets resultater. Måling av resultater må avgrenses til effekter av tiltak som skjer i regi eller med støtte fra omstillingsprogrammet.

### **4.3. Kompetanseheving**

I tillegg til å skape arbeidsplasser skal omstillingsbevilgningen, i følge den overordnede målsetningen for virkemiddelet, også bidra til å styrke den lokale næringsutviklingsevnen. Det ønskes blant annet en profesjonalisering av det offentlig initierte tiltaks- og næringsutviklingsarbeidet. Vaksdal kommune har manglet tradisjon for å drive med tiltaks- og næringsutviklingsarbeid, og omstillingsprogrammet har bidratt til en betydelig styrking av kompetansen i kommunen på dette feltet. Kommunen har fått et selskap (Vaksdal Næringssselskap) som på en profesjonell måte er i stand til å drive med omstillings- og utviklingsarbeid. I tillegg har lokale ildsjeler med svært gode lokale kontakter vært en viktig forutsetning for å få prosjektene realisert. Men dette illustrerer også at omstillingsarbeidet er temmelig sårbart og personavhengig.

Det er også et mål for bevilgningen at næringslivets utviklingsevne skal styrkes. Det er imidlertid problematisk å si noe eksakt om i hvilken grad dette målet er oppnådd. Ved at bedrifter og næringslivsaktører i regionen involveres i prosjekter og deltar på kurs i regi av omstillingsprogrammet skjer det en læring og kompetanseheving. Som tidligere nevnt har VNS gitt økonomisk bistand til 20 kurs i løpet av omstillingsperioden og disse har til sammen hatt 384 deltakere fra kommunen. Tar en i betraktning at det er ca 2200 innbyggere i

kommunen i aldersgruppen 20 til 66 år, har det skjedd ”kursing” av en vesentlig andel av innbyggerne i løpet av omstillingsperioden (riktignok kan enkeltpersoner delta på mer enn ett kurs). Når man i tillegg ved at det er iverksatt 195 prosjekter i løpet av omstillingsperioden, de aller fleste med deltakelse fra en eller flere aktører fra næringslivet, er det rimelig å anta at programmet har styrket det lokale næringslivets utviklingsevne. Flere av prosjektdeltakerne har blitt tilført markeds-, ledelse- og strategikompetanse både fra VNS, fra samarbeidende bedrifter og fra andre aktører som har vært involvert i prosjektgjennomføringen. Det er også en rekke aktører som har høstet nyttig erfaring når det gjelder hva som kreves for å etablere en bedrift. Dette er erfaring som kan komme til nytte senere og i andre sammenhenger. Samlet må det antas at det gjennom prosjekt- og kursaktiviteten har det skjedd en oppgradering av det lokale kompetansenivået.

#### **4.4. Samarbeid**

Det er også et mål for omstillingsprogrammet å styrke relasjonene mellom kommune og næringslivet og å stimulerer til at bedriftene i kommunen i økende grad involverer seg i samarbeid.

Når det gjelder relasjonene mellom kommune og næringsliv kan dette vurderes på flere måter. For det første kan man analysere relasjonene mellom omstillingsselskapet, som fungerer som et utøvende organ for det kommunale tiltaksarbeidet, og næringslivet. Tilbakemeldingene fra bedriftene viser at omstillingsselskapet er godt forankret i det lokale næringslivet og at de har et godt inngrep med de lokale bedriftene. Dette gjelder både blant SMB-bedrifter og etter hvert også blant hjørnesteinsbedriftene i området.

For det andre kan man se på relasjonen mellom kommunale myndigheter og næringslivet, blant annet i hvilke grad kommunen oppfattes som næringsvennlig. Konsulentselskapet ”Memoria” gjennomførte i 2003 en undersøkelse blant et utvalg av bedrifter i kommunen for å finne ut hvordan de oppfattet kommune. Samlet er vurderingen at kommunen yter en relativt grei service ovenfor næringslivet, men at det er et klart forbedringspotensiale, blant annet når det gjelder responstid og informasjon til brukerne.

I en av strategiene for omstillingsprogrammet heter det blant annet at man ønsker å legge til rette for bedre samspill mellom kommune og næringsliv. Man har delvis klart dette gjennom å få bedriftene involvert i prosjekter i omstillingsprogrammet, mens man i mindre grad har maktet å oppgradere den kommunale førstelinjetjenesten for bedriftene. Planene i kommunen om å styrke denne er blitt utsatt, blant annet på grunn av at kommunen gjennomgår en omfattende endring av egen organisasjon med introduksjon av en ny organisasjonsmodell.

I hvilken grad omstillingsprogrammet har bidratt til å styrke nettverk mellom bedrifter i Vaksdal er det vanskelig å si noe konkret om. Som vi tidligere har vært inne har det i liten grad blitt etablert formaliserte nettverk mellom SMB-bedriftene i kommunen, og blant annet har forsøket på å opprette et SMB-forum vært lite vellykket. Det er imidlertid fullt mulig at det er etablert en del mer uformelle nettverk både internt i Vaksdal og mellom aktører i Vaksdal og eksterne aktører i forbindelse med gjennomføring av prosjekter og tiltak som har vært finansiert av omstillingsprogrammet. Tidligere studier av omstillingsvirkemiddelet viser at prosjektgjennomføring ofte bidrar til å styrke nettverkene mellom deltakende bedrifter (Karlsen og Lindeløv 1998, Jakobsen m.fl. 2001)

## 5. Hva kunne vært gjort annerledes?

For å si noe om nytten av et tiltak må man drøfte det kontrafaktiske, dvs. hva som hadde vært situasjonen uten omstillingsprogrammet og hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes. På bakgrunn av resultatene fra programmet kan det naturligvis hevdes at det uten et omstillingsprogram ville vært færre arbeidsplasser i kommunen, kompetansenivået ville vært lavere og kommunen ville ikke hatt en etablert organisasjon for iverksettelse og gjennomføring av utviklingsarbeid. Men en slik vurdering blir relativt hypotetisk så lenge midlene er bevilget og programmet er gjennomført. Da er det mer interessant å drøfte hva som kunne vært gjort *annerledes*. Omstillingsprogrammet kunne vært drevet på en annen måte ved at en kunne gjort andre prioriteringer innenfor de skisserte satsingsområdene eller ved introduksjon av alternative satsninger. Selv om det ikke er mulig å si noe eksakt om i hvilke grad dette ville gitt bedre resultater, er slike vurderinger viktige. Det sier noe om hvor tilfreds en bør være med resultatene av programmet, og det gir også innspill i forhold til organiseringen av det framtidige utviklingsarbeidet i kommunen.

I en slik diskusjon av hva som kunne vært gjort annerledes kan vi både se på hvilke endringer som eventuelt kunne vært gjort innenfor gjeldende innretning av omstillingsprogrammet, dvs. innenfor et program med en klar næringsorientering, og hvilke alternativ innretning som eventuelt kunne vært valgt for programmet.

### 5.1. Endringer innenfor eksisterende innretning

#### Sterkere konsentrasjon av ressursene

I omstillingsprogrammet har det vært satset på et stor antall prosjekter (195) og en rekke aktører og privatpersoner har vært involvert. Det vil da være en fare for at man sprer midlene for tynt utover og bruker for lite ressurser på de ideene og tiltakene som har størst potensiale. Nå må det imidlertid understrekes at drift og organisering av et omstillingsprogram skjer innenfor klart definerte institusjonelle rammer. KRD har utarbeidet retningslinjer for programmet, dvs. hva som kan gjøres og hva som ikke kan gjøres, og SND (Statens nærings- og distriktsutviklingsfond) har som oppgave å ivareta at programmet utformes og drives på en



måte som er i tråd med intensjonene. Blant annet kan det enkelte prosjekt kun støttes med 800 000 kroner, og det skal i hovedsak ikke gis tilskudd til rene investeringer. Omstillingsprogrammet skal også i særlig grad vært opptatt av å få fram og avklare ideer og muligheter.

Ideelt sett kunne imidlertid omstillingsprogrammet valgt å fokusere sterkere på noen utvalgte tiltak/prosjekt som viste godt potensiale. Når mulighetene var avklart på en god måte og risikoen ved prosjektet var avdekket kunne omstillingsprogrammet i større grad bidratt i selve gjennomføringsfasen for slike prosjekter. Man kunne også i større grad fulgt opp tiltak som viste seg vellykket. Eksempelvis har vi fått tilbakemelding fra bedrifter som har fått støtte fra VNS i en tidlig fase, med gode resultater, men som savner en videre oppfølging hvor en bygger videre på de investeringene som allerede er gjort. Gjennomgående dreier det seg om at VNS kunne satset på større prosjekter, vært med lengre i prosjekter som viser gode resultater og ”tatt igjen” bedrifter som har hatt en positiv utvikling men som har trenger ny bistand for å oppnå ytterligere vekst. Samtidig vil imidlertid en slik sterkere konsentrasjon av innsatsen innebærer en økt risikoprofil for virkemiddelet, og dermed en større usikkerhet knyttet til hvilke resultater en vil kunne oppnå.

#### Mer målrettet kommunikasjon mot bedriftene

VNS har etter hvert fått et relativt godt grep om næringslivet i Vaksdal. Selskapet er godt kjent og driver en utstrakt informasjonsvirksomhet ovenfor næringsaktørene ved å sende ut skriv og ved å kalle inn til fellesmøter. Flere av bedriftene vi har vært i kontakt med ønsket imidlertid at VNS også burde jobbet mer ”oppøkende”. De ønsket at representanter fra VNS i større grad skulle komme på besøk slik at man mer uformelt kunne diskutere utfordringer og muligheter for den aktuelle bedriften.

En alternativ arbeidsmåte for VNS ville følgelig vært at man hadde en mer målrettet kommunikasjon mot enkelt bedrifter, der må oppsøkte virksomhetene med mer eller mindre jevne mellomrom (eksempelvis en gang i kvartalet eller i halvåret) og jobbet aktivt for å ”lete opp” ideer som har effektiviserings-, nyskappings- eller vekstpotensiale. Deretter burde VNS hjulpet disse bedriften slik at ideens potensiale kunne realiseres. Om VNS hadde jobbet tettere opp mot de enkelte bedriftene så vil også mulighetene for å kople aktuelle bedrifter i fellesprosjekter økt. En slik oppøkende arbeidsmåter forutsetter imidlertid at det gjøres noen prioriteringer hvor noen bedrifter defineres som viktigere enn andre. Samtidig er dette også en

krevende arbeidsform, særlig sett i lys av at VNS er pålagt en omfattende rapportering av aktiviteten til KRD/Fylkeskommunen noe som binder opp betydelige ressurser.

#### Sterkere fokus på næringsakkvisisjon

Reisetiden fra Dale til Bergen sentrum er i overkant av tre kvarter, mens den fra Vaksdal er på i overkant av 30 minutter. Vaksdal kan følgelig defineres som en del av Bergens urbane randsoner og kan raskt nåes med bil, tog og buss. Tradisjonelt var mye av næringsvirksomheten i Bergen lokalisert til bykjernen. På 1970- og 1980-tallet fant det imidlertid sted en utflytting av bedrifter, samtidig som nye bedrifter i større grad valgte å lokalisere seg utenfor bykjernen. Særlig Kokstad og Sandsli ble etter hvert viktige lokaliseringsoptimaliteter for næringslivet (Jakobsen 2000b). De siste ti-årene har en også kunne registrere en vekst i en del av kommunene rundt Bergen og en kan anta at spredningen av næringsvirksomhet til den urbane randsonen vil fortsette i årene som kommer.

Sett i et slikt perspektiv burde omstillingsprogrammet i Vaksdal i sterkere grad fokusert på akkvisisjon, dvs. hente inn bedrifter til kommunen som er på leit etter nye lokaliteter. Fordelen for Vaksdal er at man har areal og leiekostnader som er vesentlig lavere enn i Bergen, samtidig er nærheten til Bergen såpass stor at bedriftene i betydelig grad kan nytte seg av byens fasiliteter (eksempelvis nærhet til ulike leverandører eller byen som bosted/opplevingssted for bedriftens ansatte). Skal en slik strategi lykkes må det jobbes målrettet med akkvisisjon på de rette arenaene. Samtidig er det en forutsetning at det allerede i utgangspunktet til en viss grad er tilrettelagt arealer for ny virksomhet. Det at VNS har klart å fylle opp Vaksdal Brygge viser at en slik akkvisjonsstrategi har et klart potensiale. Mangel på ledige lokaler kan komme til å bli en kritisk faktor for ytterligere etableringer.

#### Oppsummert om endringer innenfor eksisterende innretning

Oppsummert så kunne altså omstillingsprogrammet jobbet mer konsentrert og langsiktig med enkelte prosjekter/satsinger, de kunne vært mer proaktive og oppsøkende ovenfor bedriftene og det kunne vært et sterkere fokus mot akkvisisjon. Dette er endringer/tilpasninger som kunne vært gjort innenfor de eksisterende strategivalgene. De institusjonelle rammene som gjelder for omstillingsbevilgningen problematiserer imidlertid en slik alternativ innretning. Idègrunnlaget for omstillingsbevilgningen, eller virkemiddelets programteori, innebærer at

vekst skal være egenbasert, dvs. den skal være basert på lokale ressurser og initiativ (Jakobsen m.fl. 2001). Dette passer imidlertid ikke like godt alle steder, og særlig ikke på en kommune som er lokalisert i den urbane randsonen til en storby. I slike tilfeller bør en også i sterkere grad vektlegge akkvisisjon og aktivt tilrettelegge for eksterne etableringer. En av utfordringene for tiltaksarbeidet i Vaksdal framover blir følgelig å løsrive seg fra de relativt snevre ”ideologiske” rammene som gjaldt for omstillingsvirkemiddelet, og jobbe med nye og bredere perspektiver.

## **5.2. Alternativ innretning av omstillingsprogrammet**

Omstillingsprogrammet i Vaksdal har hatt en klar næringsprofil. Det kan imidlertid også tenkes et omstillingsprogram som i større grad fokuserte mot en mer generell samfunnsomstilling. Aktuelle satsinger vil da være å fokusere på Vaksdal som bosted og Vaksdal som servicesenter.

### Vaksdal som bosted

Med utgangspunkt i at Vaksdal er innenfor Bergens pendlingsomland er det et potensiale for å i økende grad markedsføre Vaksdal som bosted for innbyggere i Bergens-regionen. Det har vært gjort enkelte forsøk på dette i omstillingsprogrammet gjennom det såkalte VIVA-prosjektet. Problemet her var imidlertid vært at man ikke hadde en god nok samordning mellom tilrettelegging av et boligtilbud og det å drive markedsføring utad. En slik markedsføring må også i betydelig grad bygge oppunder et positivt stedsimage. Det å skape et slikt positivt bilde av et sted er en langsiktig og krevende prosess. Det er også en betydelig utfordring knyttet til det faktum at flyttingen ut fra Bergen hovedsakelig går vestover eller nordover. Det har i liten grad vært tendenser i retning av flytting østover, dvs. mot Vaksdal-området. Først og fremst burde det satses på å få flere Vaksdølinger til å flytte hjem.

### Vaksdal som servicesenter

Vaksdal er plassert midt mellom Bergen og Voss på hovedkommunikasjonsåren østover. Hvert døgn passerer 3-4000 biler Dale sentrum. I utgangspunktet er det følgelig et potensiale

for å gjøre kommunesenteret Dale til et naturlig stoppested mellom Bergen og Voss. Per dato er det imidlertid en omfattende handelslekkasje fra kommunen til Bergen og til Voss.

Omstillingsprogrammet har gitt enkelte bidrag til tiltak som har som formål å stoppe noe av handelslekkasjen, eksempelvis støtte til utvikling av servicetilbud og opprustning av hovedgaten på Dale. Skal en imidlertid gjøre Dale til et service- og handlesenter forutsettes det omfattende investeringer og dristige valg. Det må bygges opp et senter som er i stand til å konkurrere med alternativene i Bergen og på Voss. Et slikt senter kan eksempelvis profilere seg utad med et stort fabrikkutsalg for Dale of Norway. Bergsdalen som er rekreasjonsområde også for mange folk fra byen, burde også bety at flere kunne ha stoppet på veien til og fra. Et eventuelt service- og handelssenter vil naturligvis generere et stort antall nye arbeidsplasser og også ha positive ringvirkningeffekter for eventuell lokale underleverandører. Et omstillingsprogram kunne har vært viktig i initieringsfasen for et slikt prosjekt, men private investorer ville naturligvis vært en forutsening for å kunne realisere en slik ide.

#### Oppsummert om alternativ innretning av omstillingsprogrammet

En sterk prioritering av en bred samfunnsomstilling ville gått på bekostning av tiltak rettet mot endrings- og omstillingsprosesser i næringslivet. Det ville også til en viss grad kommet i konflikt med intensjonen for omstillingsbevilgningen, nemlig at man skal bidra til å styrke næringsgrunnlaget og næringsutviklingsevnen. I den nye strategiske næringsplanen for kommunen (Strategisk Næringsplan 2003-2008), som altså gjelder i tiden etter at omstillingsprogrammet er avsluttet, er det imidlertid åpnet opp for en bredere satsing. Blant annet ønsker man å øke bosettingen i kommunen gjennom en offensiv og markedsrettet bosettingspolitikk.

## **6. Samlet vurdering av programmet**

I dette avslutningskapitlet gjør vi en samlet vurdering av omstillingsprogrammet. Vi tar først for oss programmets innretningen eller profil, før vi ser på resultater og måloppnåelse.

### **6.1. Vurdering av innretningen av programmet**

En viss grad av institusjonalisering, dvs. at organiseringen rutineres og kommer inn i noen gitte spor, er utbredt i offentlige virkemidler som går over en viss tid. Også omstillingsprogrammet i Vaksdal fant etter hvert sin form og sin måte å jobbe på. Programmet har gjennomgående vært næringsorientert og fokuset har vært rettet mot å bidra til endrings- og omstillingsprosesser i det lokale næringslivet. Programmet har også vært relativt næringsnøytralt, ved at det i liten grad har rettet et spesifikt søkelys mot noen utvalgte sektorer. En konsentrert spissing mot noen sektorer eller næringer er vanskelig å gjennomføre på et lite sted som Vaksdal. Programmet har også gjennom hele omstillingsperioden langt på vei vært tro mot de opprinnelige strategivalgene. Dette har gitt arbeidet et preg av langsiktighet og kontinuitet. Fokus har vært rettet mot nyskaping, økt kompetanse i næringslivet og en bedring av den kommunale servicen ovenfor næringslivet. I forhold til nyskaping så hadde programmet opprinnelig et sterkt fokus mot å fremme utviklingen av en lokal etablererkultur og gi fødselshjelp til potensielle nyetablerere. Utviklingen skulle være basert på lokal kompetanse og lokale forutsetninger. Etter hvert har programmet praktisert en mer variert tilnærming for å generere nye arbeidsplasser, hvor en også ser på muligheter for vekst gjennom positiv utvikling i etablerte virksomheter og gjennom tilflytting av bedrifter eller eksterne etableringer. En betydelig andel av de nye arbeidsplassene som VNS har bidratt til er også kommet gjennom tilflytting av bedrifter eller gjennom eksterne etableringer. Når det gjelder tiltak for å styrke det lokale kompetansenivået, så har man jobbet kontinuerlig med dette gjennom hele omstillingsperioden. Det er spesielt fordelaktig at man etter hvert har klart å bygge opp en lokal infrastruktur for læring gjennom Læresenteret og brebåndsutbyggingen. Der man i minst grad kan vise til resultater er i forhold til det siste strategiområde, styrking av den kommunale servicen ovenfor næringslivet. Gjennom omstillingsarbeidet er det etablert et lokalt selskap som er dyktige på å jobbe med offentlig finansiert tiltaks- og utviklingsarbeid,

mens man i mindre grad har klart å styrke den kommunale førstelinjetjenesten og det kommunale servicenivået ovenfor bedriftene

*Med utgangspunkt i at intensjonen for omstillingsbevilgningen er å styrke næringsgrunnlaget og næringsutviklingsevnen vurderer vi den prioriteringen som er gjort om å utvikle og omstille næringslivet i kommunen som fornuftig. Skulle man i sterkere grad prioritert en bredere samfunnsomstilling, eksempelvis knyttet til Vaksdal som bosted, og gjennomført dette på en skikkelig måte, ville det gått på bekostning av tiltak rettet mot endrings- og omstillingsprosesser i næringslivet.*

## **6.2. Vurdering av resultater og måloppnåelse**

I følge de sentralt formulerte målsetningene skal omstillingsbevilgningen styrke det lokale næringsgrunnlaget, blant annet gjennom utvikling av nye arbeidsplasser, og den lokale næringsutviklingsevnen, blant annet gjennom kompetanseheving i næringslivet og i det kommunale tiltaksapparatet. *Vår vurdering er at omstillingsprogrammet i Vaksdal langt på vei har oppfylt disse sentralt formulerte målsetningen for omstillingsvirkemiddelet.*

Når det gjelder omstillingsprogrammet bidrag til etablering av nye arbeidsplasser kan det naturligvis diskuteres i hvilken grad 146,5 nye årsverk i løpet av en seksårs periode er et tilfredstillende resultat sett i forhold til ressursbruken (se kap. 4.2. for en ytterligere spesifisering av antall nye årsverk). Dette kan en blant annet vurdere ved å se på resultater i andre tilsvarende omstillingsprogram. Et program som stod ovenfor mange av de samme utfordringene som programmet i Vaksdal, dvs. rasjonalisering ved hjørnesteinsbedriftene og mangel på lokal etablererkultur, var omstillingsprogrammet i Odda. Dette programmet, som går fra 1998 til 2003, har i løpet av femårsperioden 1998-2002 bidratt til 208 nye arbeidsplasser (Jakobsen 2003). Dette gir ca. 42 arbeidsplasser pr år, mens tilsvarende tall for Vaksdal ( $146,5/6$ ) er ca. 24 årsverk pr år. Tar man i betraktning at omstillingsprogrammet i Odda er nesten dobbelt så stort som programmet i Vaksdal (48 millioner mot 26 millioner), så er resultatene målt i antall arbeidsplasser/årsverk noenlunde det samme i Odda som i Vaksdal. Nå kompliseres imidlertid sammenligningen ytterligere ved at det er forskjell på måleindikatorene årsverk, som brukes i Vaksdal, og arbeidsplasser, som brukes i Odda. I tillegg er heller ikke stedene direkte sammenlignbare, siden Vaksdal er en del av Bergens

urbane randsoner, mens Odda er regionsenteret i Indre Hardanger. Den omtrentlige vurderingen vil likevel være at de to programmene kan vise til noenlunde de samme resultatene når det gjelder nye arbeidsplasser.

Det kan også hevdes at programmet har bidratt til å styrke utviklingsevnen i det lokale næringslivet. Gjennom prosjekt- og kursgjennomføring har det skjedd en viss oppgradering av det lokale kompetansenivået. I løpet av programperioden er det gjennomført 20 kurs med 384 deltakere og det er iverksatt 195 prosjekter, de fleste med en eller flere deltakere fra næringslivet. Det er imidlertid ikke mulig for oss å fastslå hvor mye kompetansenivå er styrket. En slik vurdering forutsetter spesifikke målinger av kompetansenivået både før programmet iverksettes (ex.ante) og etter at programmet er gjennomført (ex.post).

Også utviklingsevnen i det lokale tiltaksarbeidet er styrket ved at det er etablert et lokalt utviklingsselskap (Vaksdal Næringssselskap) som gjennom drift av omstillingsprogrammet har tilegnet seg betydelig kompetanse på tiltaks- og utviklingsarbeid. Dette er imidlertid en sårbar kompetanse ved at den er knyttet til et selskap som står utenfor den kommunale organisasjonen. I tillegg er den også i sterk grad relatert til enkeltpersoner i dette selskapet. Vi har tidligere påpekt at det er en svakhet ved programmet at det ikke i sterk nok grad har klart å bidra til utviklingen av en mer næringsvennlig kommunal organisasjon. Dette har delvis sammenheng med at det gjennomføres en betydelig endring i kommunens organisasjonsstruktur. Men dette må også sees i lys av at omstillingsenheten har vært frikoplet fra den kommunale organisasjonen. Til tross for at det er flere fordeler ved en slik frikopling, blant annet ved at omstillingsenheten får jobbe på en selvstendig og profesjonell måte, er den negative effekten at omstillingsarbeidet ikke blir godt nok forankret i den kommunale organisasjonen. I årene som kommer er det viktig at kommunen bygger videre på den kompetansen som finnes i omstillingsselskapet og integrerer denne i de nye organisatoriske løsningene for tiltaks- og utviklingsarbeidet. Dette vil både gjelde om man velger en lokal løsning eller om tiltaksarbeidet i framtiden i større grad baserer seg på interkommunalt samarbeid med de omkringliggende kommunene.

Som vi har vært inne på tidligere kan resultater og effekter av tiltak ”komme og gå”. Arbeidsplasser kan bli nedlagt og noe av den kompetansen som et område har tilegnet seg på kommunalt utviklingsarbeid vil være knyttet til personer som sitter sentralt i omstillingsenheten. Velger disse personene å gjøre noe helt annet eller flytte vil mye av kompetansen

forsvinne. Det kan likevel tenkes at det også finnes noen mer ”varige” eller robuste spor etter et omstillingsprogram, dvs. resultater som i mindre grad påvirkes av konjunktursvingninger eller av at enkeltpersoner skifter jobb.

I Vaksdal vil vi peke på tre slike resultater som ser ut til å være av mer ”varig” art. For det første er det gjennom Læresenteret og brebåndsutbyggingen etablert *en infrastruktur for læring*, som kommunen sannsynligvis vil nyte godt av i mange år framover. For det andre er gjennom opprustning av lokalene på Vaksdal Brygge etablert *et alternativt arbeidsplass tilbud bestående av nye tjenesteytende virksomheter* som etterspør en annen type og en mer fleksibel arbeidskraft enn det den tradisjonelle industrien i kommunen gjør. Spesielt er dette viktig for de unge som ikke alltid finner det å jobbe industrien som spesielt attraktivt. For det tredje vil vi hevde at sentrale aktører i kommunen og næringslivet gjennom omstillingsarbeidet i økende grad er blitt *bevisst* på at Vaksdal i betydelig større grad må *utnytte sin posisjon som en kommune i Bergens randsonen*. De tilløpene til akkvisisjonsarbeid som ble gjennomført i omstillingsprogrammet har gitt gode resultater, og i den nye strategiske næringsplanen for kommunen (Strategisk Næringsplan 2003-2008) uttales det eksplisitt at kommunen skal jobbe aktivt for tilflytting av eksterne bedrifter.

*Alt i alt er vår vurdering at omstillingsprogrammet i Vaksdal har gitt gode resultater sett i forhold til ressursbruken og de utfordringene som programmet har stått ovenfor. Vi antar at resultatene kunne vært styrket ytterligere om omstillingsselskapet hadde jobbet mer oppsøkende ovenfor eksisterende bedrifter og hatt et sterkere fokus mot akkvisisjon. Rammene for omstillingsbevilgningen bidro imidlertid til å vanskeliggjøre en slik arbeidsmåte.*



## Litteratur

Guvåg, B. (1999): Styringsstrukturer i og for omstillingsområder. Et diskusjonsunderlag og styringsstrukturer i og for omstillingsområder, med underlag i omstillingsprogram generelt og omstillingsprogrammene i Østfold Byoffensiv og Oppdrift spesielt. *Møreforskning, arbeidsnotat 1999:12*

Karlsen, A. og Lindeløv, B. (2000): Omstilling i næringsliv og regioner – eksemplene Østfold Industriooffensiv og Vekst i Grenland. *Nordlandforskning, rapport 19/2000*

Jakobsen, S-E (2000a): Verdikjedekoplinger og nettverk blant bedrifter i Bergensregionen. *SNF-rapport 22/00 Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning, Bergen*

Jakobsen, S-E (2000b): Stabilitet og endring i lokaliseringsmønsteret for næringslivet i Bergen. *SNF-rapport 23/00 Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning, Bergen*

Jakobsen, S-E (2003). Internasjonale endringer og lokal respons: En analyse av omstillingsarbeidet i Odda. *SNF-arbeidsnotat 22/03, Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning, Bergen*

Jakobsen, S-E. og Kvitastein, O. (2002): Måleindikatorer og målemetoder for omstillingsarbeidet. *SNF-rapport 36/02 Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning, Bergen*

Jakobsen, S-E, Alvheim, S., Kvitastein, O. og Hansen, J.C. (2001): Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling. Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane og Glåmdal. *SNF-rapport 40/01, Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning, Bergen,*

Mønnesland, J. (2000): Evaluering av offentlige tiltak – metodekrav i et tematisk mangfold. I: Foss, O. og Mønnesland, J. (red): Evaluering av offentlig virksomhet. *NIBRs PLUSS-SERIE 4-2000.*

Rusten, G. (2003): IKT og regional utvikling. *SNF-rapport 12/03, Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning, Bergen.*

Spilling, O.R. (red) (2000): *SMB 2000 – fakta om små og mellomstore bedrifter i Norge.* Fagbokforlaget.