

1. OMSTILLINGSPROGRAMMET I ODDA KOMMUNE

Odda er evalueringens dybdecase. Dette betyr at det empiriske tilfanget som ligger til grunn for vurderingen av langtidseffekter er mer omfattende enn for øvrige case. Foruten statistikk har vi basert oss på dokumentstudier samt intervjuer. For Odda har vi gjennomført totalt 16 intervju, hvorav fire nøkkelinformantintervju med personer som var sentrale i Hardanger Vekst under OP, og som i de senere årene har inntatt andre sentrale roller i Odda. Videre har vi intervjuet representanten for SND/Innovasjon Norge (IN) som fulgte programmet samt ledelsen i hjørnesteinsbedriftene, ledelsen i en rekke SMB (som på ulike måter mottok støtte/var delaktige i OP-aktiviteter), samt en øvrig næringsentral informant. De fleste informantene har god kjennskap til næringsutviklingen i det aktuelle tidsrommet.

1.1 Kort beskrivelse av Odda

Odda er et ensidig industristed, beliggende i kommunen med samme navn. Stedet er administrasjonssenter i kommunen og sentralsted i en noe større region. (NOU 2004). Odda er en utkantkommune med oppimot 2 timers kjøretid til større regionsenter som Haugesund og Bergen. Per 01.01.2010 var folketallet i Odda på 7037. Ifølge SSBs befolkningsframskriving vil folketallet synke svakt fram mot 2030.¹ Nedgangen i folketall skyldes i stor grad en demografi preget av høy andel eldre.

Fram til begynnelsen av 1900-tallet var Odda et knutepunkt for overgang fra landtransport til sjø og den fremste turistdestinasjonen i vestlandsfjordene. Dette endret seg da Tyssefaldene ble utbygd i 1906, hvilket gav grunnlag for kraftintensiv industri (Jakobsen et al. 2001). Industrisamfunnet Odda var preget av vekst fram til slutten av 1960-tallet, men kom etter dette over i en fase karakterisert av nedgang i antall arbeidsplasser og innbyggere (NOU 2004). Med en markant sysselsettingsnedgang på 80- og 90-tallet ble

¹ SSB Tall om Odda kommune. <http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=12>.

industriområdet Odda etter hvert oppfattet som et problemsted og en problemregion hvor nabokommunene også opplevde nedgang.

1.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Odda kommune hadde sin første periode med omstillingsstatus fra 1982 til 1987. Dette hadde sin bakgrunn i nedleggelse av aluminiumsverket i Tyssedal. Staten bevilget midler til etablering av et ilmenittsmelteverk som stod ferdig i 1986, og som i 1988 ble overtatt av Tinfossgruppen. I tillegg ble det gitt om lag 8 – 10 MNOK per år til omstillingstiltak, men den lokale læringseffekten av disse var ifølge Hatling et al. (2000) begrenset. Lokalbefolkningen skal i liten grad ha blitt engasjert, og lokalt skal dette første omstillingsprogrammet ha blitt betraktet som lite vellykket. Overambisiøse målsettinger skal ha bidratt til å skape mistro til prosjektet.

Næringslivet i Odda var og er svært preget av de tre hjørnesteinsbedriftene Odda smelteverk (konkurs i 2003), Norzink AS (nå Boliden) og Tinfos Titan & Iron. Disse bedriftene har til felles at de opererer på internasjonale markeder preget av sterk konkurranse. For slike virksomheter vil det være sterke incentiver til rasjonalisering og effektivisering, hvilket igjen gjør den lokale økonomien sårbar. Det var da også en kombinasjon av gjennomførte og planlagte nedbemanninger som var den primære årsak til at Odda kommune ble tildelt omstillingsstatus for andre gang i mai 1996. Den operative omstillingsperioden var fra 1998 til 2003. Andre begrunnelser for tildelingen var negativ befolkningsutvikling over flere tiår samt en økende andel eldre i befolkningen.

1.3 Utvikling over tid i Odda

I Tabell 1.1 ser vi på status og utvikling før, under og etter omstillingsperioden i Odda. Av Tabell 1.1 kan vi lese at Odda mistet 292 sysselsatte i industri/bergverk i perioden 1991-98 (målt ved inngangen til året), altså i syvårsperioden før omstillingsprogrammet trådte i kraft. Blant annet som følge av at Odda smelteverk ble avviklet i 2003 viser tabellen at man mistet ytterligere 208 ansatte i industrien i påfølgende periode (1998-2004).

Tabell 1.1: Status og utvikling før, under og etter omstillingsperioden i Odda. Tall for I.1. (Kilde: Panda).

	1991	1998	End- ring 91-98	2004	End- ring 98-04	2009	End- ring 04-09
Befolkning	8283	7886	-397	7468	-418	7054	-414
Arbeidsstyrke	3740	3632	-108	3513	-119	3616	103
Utpending	308	371	63	358	-13	495	137
Innpending	394	506	112	583	77	658	75
Sysselsatte	3778	3644	-134	3632	-12	3740	108
Primær	62	46	-16	47	1	42	-5
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	1462	1170	-292	962	-208	942	-20
Kraftsektor	105	90	-15	71	-19	76	5
bygg/anlegg	179	284	105	326	42	341	15
handel/hotell/res	492	519	27	480	-39	532	52
Transport	196	158	-38	180	22	186	6
finans/forretningsm.tj.yt	107	100	-7	167	67	208	41
offentlig/annen tjenesteyt.	998	1263	265	1399	136	1413	14
Uoppgitt	177	14	-163	0	-14	0	0
	3778	3644	-134	3632	-12	3740	108

Totalt dreier det seg altså om et netto tap av 500 industriarbeidsplassert i perioden 1991-2004. Antallet arbeidsplasser som forsvant ved de mest berørte bedriftene var betydelig større men virkningene for samfunnet ble noe begrenset av at annen industri, som f.eks. Tinfos Titan & Iron, hadde behov for arbeidskraft. Som en av informantene meldte: ”Aldri vært noen krise – ingen høy arbeidsledighet. Noe fraflytting, men eksisterende bedrifter absorberte arbeidskraften som ble ledig”. Dette utsagnet beskriver nok best

utviklingen etter omstillingsperioden hvor industrisysselettingen holdt seg relativt stabil med et tap av 20 arbeidsplasser.²

Bygg og anlegg økte med 100 sysselsatte i 1997 og som vi ser har næringen siden holdt seg på et høyt nivå. Dette kan blant annet ha sammenheng med intensivert byggeaktivitet i fritidsboligsegmentet. Her kan det også trekkes en parallell til sektoren handel/hotell/restaurant som har hatt en positiv utvikling i perioden etter omstillingsperioden, med 52 flere sysselsatte i perioden 04-09.

Det er for øvrig verd å nevne at området Forretningsmessig tjenesteyting og privat tjenesteyting økte med 70 i 2002, og med en ytterligere økning med 120 sysselsatte til 2008/2009. En del av denne økningen skyldes at Odda kommune har opprettet et kommunalt foretak innen utleie av eiendom. Den største delen av økningen skyldes flere privat arbeidsplasser innen forvaltning av eiendom, utleie av fritidseiendommer og annen type forretningsmessig tjenesteyting.

Innpendlingen til Odda var høy utover 90-tallet men gikk ned fra 765 personer i 2000 til 499 personer i 2001. Etter 2001 har innpendlingen til Odda økt betydelig og i 2009 var 658 personer som pendlet til arbeidsplasser i Odda. Antallet personer som pendler ut av Odda har økt gjennom hele perioden. Netto innpendling er nå 163 personer i 2009 mot 135 personer i 1998, dvs. at Odda har økende betydning som arbeidssted for personer som bor i nabokommunene.

Totalt sett er endringene i folketall betydelig større enn det man kanskje skulle forvente ut fra endringer i sysselsetting og netto pendling. 38 færre arbeidsplasser og økt netto innpendling på 77 personer siden 1991 skulle for en gjennomsnittskommune tilsi en befolkningsnedgang på om lag 230 personer hvis yrkesdeltakelsen er konstant. For å se nærmere på dette har vi

² Bergens Tidende belyser dette: www.bt.no/nyheter/okonomi/jobbskaparane/Odda-industrien-god-paa-botn-655720.html.

foretatt egne analyser av data for sysselsetting og folketall fra Statistisk sentralbyrå. Våre analyser viser her at andelen sysselsatte av antall bosatte personer mellom 15 og 74 år økt fra 62 % til 72 % både i Odda og for så vidt også for landsgjennomsnittet i fra 1991-2009. En slik økt yrkesdeltakelse betyr at det kreves en økning i 10 % i arbeidsplasser for å holde antallet personer i arbeidsdyktig alder (15-74 år) konstant. Denne endringen i yrkesdeltakelse forklarer majoriteten av reduksjonen på 1200 i folketall i Odda i perioden 1991-2009. Øvrige deler av endringene i folketall i Odda kommune i perioden skyldes økt netto innpendling og den spesielle aldersstrukturen i Odda. En svært høy eldreandel ved inngangen til 90-tallet har her betydd at antall døde som andel av folketallet er 0,3-0,4 % høyere i Odda enn landsgjennomsnittet. I tillegg er det slik at nedgangen i antall yngre voksne (20-49 år) er mer negativ enn endringene i folketallet. Dette gir videre en svært negativ endring i barnetallet og derfor en mer negativ utvikling enn hva endringer i arbeidsplasser og pendlingsforhold skulle tilsi.

Tabell 1.2 viser hvor mange flere sysselsatte det har blitt i Odda siden 1991 når vi korrigerer for bransjevis utviklings som andre kommuner og nedbemanningene innen basisnæringene i perioden. Tabellen viser blant annet forventet endring i sysselsatte beregnet ut fra gjennomsnittlig prosentvis utvikling i hver bransje i andre norske distriktskommuner (alle fastlandskommuner minus storbykommunene) for primærnæringer, utvinning, industri/bergverk og kraftsektor. For øvrige næringer, i stor grad tjenesteytende næringer med lokale marked, har vi beregnet forventet utvikling som bransjevis utvikling for sammenlignbare kommuner korrigert for negativ befolkningsvekst. Korreksjonsfaktoren er satt til 1,5 ganger den negative endringen i folketall for å fange opp lavere etterspørsel pga. færre innbyggere og lavere etterspørsel pga. andelen yngre voksne synker og befolkningen blir stadig eldre ved denne type negative prosesser.

For industri/bergverk ser vi at gjennomsnittlig bransjemessig utvikling skulle tilsi økning på 14 arbeidsplasser før, reduksjon på 109 arbeidsplasser under og økning på 42 arbeidsplasser etter omstillingsprogrammet. Når vi sammenligner med faktisk utvikling (tabell 6.1) finner vi at Odda hadde en svakere utvikling enn gjennomsnittet i alle tre perioder, hhv. 315, 87 og 75 mer negativt enn forventet for industri og bergverk. Øvrige tall for hver bransje kan tolkes på samme vis.

Tabell 1.2: Forventet endring og avvik fra forventet endring i sysselsetting i Odda. (Kilde: Egne beregninger).

	Forventet endring i sysselsatte ut fra andre kommuner			Avvik faktisk minus forventet endring i sysselsetting		
	før OP	under OP	etter OP	før OP	under OP	etter OP
Primær	-12	-3	-4	-4	4	-1
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	23	-121	55	-315	-87	-75
Kraftsektor	-8	-11	1	-7	-8	4
bygg/anlegg	-16	21	28	121	21	-13
handel/hotell/res	22	2	4	5	-41	48
Transport	-31	-16	-4	-7	38	10
finans/forretningsm.tj.yt	55	8	19	-62	59	22
offentlig/annen tjenesteyt.	99	123	-37	166	13	51
Uoppgitt	-149	-8	0	-14	-6	0
Sum	-18	-4	62	-116	-8	46
Virkninger spesielle forhold i området						
Nedbemanning industri	-292	-208	0			
Ringvirkninger (anslag)	-63	-48	-5			
Sum virkninger	-355	-256	-5	239	247	51

For samlet sysselsettingsutvikling ser vi at Odda hadde svakere utvikling enn andre kommuner før omstillingsperioden (-116 arbeidsplasser) mens man senere har hatt en vekst i tjenesteytende næringer som gjør at man har fått en samlet utvikling relativt lik andre kommuner med samme bransjestruktur.

Når det gjelder spesielle forhold som har oppstått ser vi her først og fremst på nedbemanningene i industrien i fra tidlig på 90-tallet og utover. Det skjedde også en nedbemanning innen statlig tjenesteyting men dette er en utvikling som svært mange distriktskommuner har opplevd. Tabell 1.2 viser at nedbemanningene i industrien kan ha fjernet grunnlaget for 616 arbeidsplasser i Odda inkludert et moderat anslag på ringvirkninger. Disse fordeler seg på 355 før, 256 under og 5 etter omstillingsperioden. Når vi tar

hensyn til dette får vi at Odda har 239 flere sysselsatte enn forventet før, 247 flere sysselsatte enn forventet under og 51 flere sysselsatte enn forventet etter omstillingsperioden. Odda har med andre ord hatt en mye bedre utvikling enn forventet gjennom hele perioden. Før OP har dette sammenheng med økning innen kommunale tjenester og bygg/anlegg (Kilde: Panda). I oppgangperioden etter OP kan det ha sammenheng med at næringslivet er mer konjunkturfølsomt enn i andre kommuner.

Etter OP har Odda hatt svakere utvikling enn landsgjennomsnittet i en rekke bransjer men først og fremst innen industri. Den faktiske sysselsettingsveksten på 108 i perioden er her mindre enn veksten vi forventer ut fra bransjevis utvikling for øvrig.

I Hardanger Veksts egen sluttrapport (Westerlund 2004) antydes en vekst på brutto 265 arbeidsplasser pga OP. Tabell 1.2 antyder at Odda fikk 298 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (247+51).

1.4 Kort beskrivelse av omstillingsprogrammet

Den operative omstillingsperioden for Odda var 1998 til 2003. Programmet var innrettet mot langsiktige, strukturelle forhold og er et typisk beredskapsbasert OP (Jakobsen et al. 2001). Omstillingsarbeidet ble organisert gjennom det kommersielle utviklingsselskapet Hardanger Vekst AS (HV)³. Dette selskapet ble etablert i 1986 (i løpet av det første omstillingsprogrammet) for å være drivkraft for næringsutviklingen i hele indre Hardanger.

Styret i HV bestod av 5 representanter: ordfører, en fagforeningsrepresentant samt 3 representanter for næringslivet. I tillegg ble det etablert et "omstillingsråd" som bestod av 35 personer fra ulike deler av næringslivet, fagforeninger og kommunen. Dette rådet arbeidet med utviklingsplanene i

³ Odda kommune var hovedaksjonær med 40 %, mens de øvrige aksjene i hovedsak var eid av banker og en av hjørnesteinsbedriftene.

den første fasen, og hadde videre ansvar for ”grasrotkontakt” med hensyn til strategiutforming.

Det overordnede mål for OP i Odda kommune var å bidra til å skape et konkurransedyktig samfunn med trivsel, et utviklingsorientert næringsliv og lønnsomme arbeidsplasser. Omstillingsarbeidet var styrt av en overordnet, rullerende og langsiktig Strategisk Næringsplan for kommunen, samt en mer kortsiktig Handlingsplan. Til grunn for disse planene lå to definerte hovedstrategier med forankring i en konkurransefortrinnsanalyse som ble gjennomført i 1997. Disse var ”industriell knoppskyting og nyskapende næringsutvikling” samt ”utvikling av en sterkere reiselivsnæring”. Ifølge Jakobsen et al. (2001) var satsingsområdene basert på en kombinasjon av stedsegne industrielle og naturgitte fortrinn og tydelige utfordringsområder. I tillegg kom i 1999 en egen satsing på kvinner og innovasjon, hvilket gav opphav til ”Kvinnovasjon” som senere ble eksportert som prosjekt til SIVA og som nå inngår nå i SIVAs verktøykasse. I 2002 ble dessuten ”rekruttering av nye bedrifter” definert som en hovedstrategi.

Hovedstrategiene var understøttet av tre virkemiddelområder: ”kompetanse og utdanning”, ”profilering og kommunikasjon” samt å ”forsterke infrastrukturen, sentrums- og stedsutvikling”. Ved programstart ble det satt mål om å bidra til å skape 200 nye arbeidsplasser. OP i Odda var imidlertid primært innrettet mot en mer langsiktig utviklingsbane, og mottoet var da også *”Gir du meg en fisk kan jeg overleve en dag. Lærer du meg å fiske kan jeg klare meg hele livet”* (Westerlund 2004).

Odda kommune var prosjekteier og oppdragsgiver til Hardanger Vekst. De tre første årene kom den statlige bevilgningen fra KR D, de tre siste fra Hordaland fylkeskommune. Totalt ble det bevilget 53,5 MNOK til omstillingsprosjektet (Odda kommune 2004)⁴. Midlene fordelte seg slik:

- kundeservice og programadministrasjon 18%

⁴ Bevilgningene fordelte seg slik: Odda kommune 22,9 MNOK og departement og fylkeskommune 23,4 MNOK. I tillegg ble det innvilget ekstra prosjektmidler fra SND Regional omstilling (sentralt) 5,3 MNOK, SND Hordaland 1,6 MNOK og fylkeskommune 0,4 MNOK.

- industriell knoppskyting og nyskaping 31 %
- sterkere reiselivsnæring 23 %
- kompetansebygging og styrket utdanningstilbud 15 %
- sterkere profilering, informasjon og kommunikasjon 9 %
- rekruttering av nye bedrifter (fra og med 2002) 5 %.

Akkvisisjon som strategi ble med andre ord ikke tatt i bruk før mot slutten av omstillingsperioden (Westerlund 2004).

1.5 Tidligere vurderinger

OP i Odda gis gode skussmål i SNFs underveisevaluering (Jakobsen et al. 2001) samt av Effektutvalget (NOU 2004). Jakobsen et al. (2001) vurderte foreløpige effekter av omstillingsprogrammet i Odda. Her ble prosjekter knyttet til bl.a. utdanning, entreprenørskap, etablering av næringshage samt reiseliv trukket fram som vellykkede. I og med at en rekke av omstillingstiltakene i Odda hadde en langsiktig innretning anbefalte Jakobsen et al. (2001) at arbeidet ble videreført etter at det formelle OP var over. Dette ble også framhevet i HVs egen sluttevaluering (Westerlund 2004).

Ifølge HVs egen sluttrapport (Westerlund 2004) hadde OP ved programslett bidratt til å skape 265 nye arbeidsplasser. Det var således en oppfatning av at de ”kvantitative” målene for omstillingsarbeidet (200 nye arbeidsplasser) var nådd. I rapporten presiseres at det ikke kan dokumenteres hvorvidt samtlige nye arbeidsplasser kan knyttes til omstillingsarbeidet. For øvrig framheves det at OP bidro til å øke kunnskap om langsiktig næringsutvikling, både på individuelt og institusjonelt nivå. Dette gjenspeiles i Effektutvalgets (NOU 2004) vurdering av OP i Odda, hvor det hevdes at programmet var *”(...) et svært viktig virkemiddel for å dempe de negative effektene av sysselsettingsreduksjoner ved hjørnesteinsbedriftene.(...)”*.

For øvrig er det verdt å bemerke at Westerlund (2004) viser til at Jacobsen et al.s (2001) påstand om at omstillingsarbeidet var godt forankret. I HVs egen sluttrapport (Westerlund 2004) påpekes det at OP fikk lav politisk oppmerksomhet og engasjement, i alle fall før Odda smelteverk for alvor fikk problemer i 2002. I tillegg hevdes det at OP fikk manglende oppfølging fra kommunens administrasjon.

1.6 Andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen

Som påpekt av Effektutvalget (NOU 2004) ble antall årsverk i statlig kjernevirksomhet i Odda redusert fra 100 i 1994 til 50 i 2000. Dette er et typisk eksempel på hvordan mindre regionale sentre rammes av effektivisering og organisatorisk rasjonalisering i statlig sektor.

Av andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen i Odda i perioden fra og med OP innledet er det naturlig å vektlegge utviklingen ved industrivirksomhetene. Som påpekt i Effektutvalgets rapport (NOU 2004) hadde de to hjørnesteinene en positiv utvikling under og umiddelbart etter OP. Ved Boliden Odda er det f.eks. investert om lag 1 MRD NOK til modernisering av anlegget. Disse oppgraderingene har imidlertid bare gitt en marginal økning i antall arbeidsplasser ved verket, men kanskje viktigere bidratt til å sikre eksisterende arbeidsplassene. Også Tinfos har investert i oppgradering av sitt anlegg. Samlet har disse investeringene gitt en betydelig etterspørsel etter varer og tjenester.

Odda Smelteverk ble imidlertid avvirket i 2003. I etterkant har utviklet seg en dyp konflikt knyttet til bruk av smelteverkstomta og bygningene etter smelteverket. På den ene siden står de som ønsker at tomten/bygningene skal stilles til disposisjon på UNESCOs liste for bevaring, og på den andre de som ønsker bygningene revet for å gi plass til ny virksomhet. Prosjektet "Oddaprosessen" er en av 11 piloter i Riksantikvaren og Miljøverndepartementets program "Kulturminne og verdiskaping", 2006 – 2010, se www.oddaprosessen.no.

I likhet med mange andre distriktskommuner med negativ utvikling over en lengre periode har Odda en svært høy eldreandel. Slik vi var inne på i kapittel 5.3 gir dette en mindre andel yngre voksne og dermed lavere barnetall. Når det også er økning i andelen sysselsatte av befolkningen i arbeidsfør alder, medfører dette at det blir ekstra vanskelig å nå mål om befolkningsøkning.

Et av satsingsområdene i omstillingsprogrammet i Odda var å øke antallet nye bedrifter. Som vist i kapittel 4 og vedlegg økte antallet bedriftsetableringer i Odda under omstillingsprogrammet fra rundt 40 til 50 i

gjennomsnitt. Veksten i antall nyetableringer har imidlertid vært betydelig lavere enn landsgjennomsnittet når vi ser gjennomsnittlige nyetableringer pr år i årene før, under og etter omstillingsperioden.

1.7 Langtidseffekter av omstillingsprogrammet

Som diskutert i forbindelse med statistikk over sysselsettings- og befolkningsutvikling i Odda (jf. 1.3) er det sannsynlig at omstillingsprogrammet og andre forhold bidro til at det ble skapt et betydelig antall arbeidsplasser i Odda i løpet av omstillingsperioden. Ut fra Drangslund og Jakobsen (2009b) og Pettersen (2009) kan vi litt forsiktig anta en gjennomsnittlig addisjonalitet på 75 %, dvs. at OP i Odda bidro til å utløse 75 % av effektene Westerlund (2004) rapporterer i sluttrapporten. Dette gir et grovt anslag på 199 arbeidsplasser som effekt av OP under omstillingsperioden. I tillegg kommer mer langsiktige effekter av bedriftsstøtte og andre tiltak som OP bidro til. Dette har vi anslått til opp mot 248 arbeidsplasser, dvs sånn ca midt mellom kortsiktig brutto effekt på 199 og langsiktig utvikling bedre enn forventet på 298 arbeidsplasser.

Totalt sett antar vi at omstillingsprogrammet har skapt i området 199-248 arbeidsplasser i den aktuelle perioden. Dette antyder en sysselsettingseffekt på mellom 5 og 7 % av dagens sysselsettingsnivå. Dette begrunnes nærmere nedenfor.

For å kunne vurdere nærmere hvilke effekter som kan relateres til OP må vi basere analysen på intervjuer. Ifølge våre informanter synes de mest betydningsfulle effektene av OP i Odda å være utviklingen innen reiselivsnæringen, etableringen av SMB Odda og Næringshagen samt en generell kompetanseheving i det lokale næringslivet. OP i Odda har således bidratt til etablering av arbeidsplasser, diversifisering av den lokale økonomien samt styrket næringsutviklingsevne.

Når det gjelder reiseliv var dette et område som også ble framhevet i sluttrapporten fra HV som det området med størst potensial på sikt (Westerlund 2004). OP bidro inn i mot denne satsningen på flere områder. Bidragene kom både direkte fra HV samt indirekte via eksterne konsulenter som ble finansiert av HV. Våre informanter framhever særlig to rådgivere

med reiselivsbakgrunn fra Hemsedal. Basert på våre intervjuer synes det å være særlig grunn til å framheve arbeidet med å samle grunneiere i Håradalen om å etablere et felles utviklingselskap. Dette var en grunnleggende forutsetning for utviklingen av skianlegget i Røldal med tilliggende hyttefelt og fasiliteter. En av våre informanter som selv var direkte involvert som grunneier hevder at han *"ikke kan skjønne at vi skulle klart dette uten Hardanger Vekst."* Dette utsagnet styrkes av liknende uttalelser fra andre informanter. Dernest bidro HV til utarbeiding av areal- og reguleringsplaner for området som også var del av selve forutsetningen for den videre utviklingen. Videre var det en rekke større og mindre prosjekter på bedriftsnivå relatert til reiselivssatsningen som fikk midler til forstudier og forprosjektering. Satsningen innen reiseliv sammenfalte dessuten meget bra med generelle trender knyttet til friluftsliv, hytteliv og skikjøring (frikjøring). For øvrig framhever en rekke av våre informanter i øvrige bedrifter at reiselivsutviklingen har representert et godt marked for ordinære varer og tjenester (eks. bygg og anlegg samt handelsnæring).

Svært mange informanter (både nøkkel- og bedriftsinformanter) peker på etablering av SMB Odda som et vellykket prosjekt. Denne industriforeningen har bidratt til å samle flere av de små og mellomstore bedriftene i Odda. Viktige stikkord som nevnes av informanter er etablering av felles innkjøpsavtaler, kompetanseheving og nettverk. Ifølge flere informanter har SMB Odda medført at mindre bedrifter nå oftere går sammen om å levere anbud på større prosjekt. En av informantene hevder at *"SMB samhandler tettere og bedre nå enn man gjorde tidligere."*

Kompetanseheving framheves av majoriteten av informantene som en viktig effekt av OP. Om lag 1400 personer skal totalt sett ha deltatt på ulike kurs som HV indirekte eller direkte har vært involvert i (Odda kommune 2004, Westerlund 2004). Et flertall av våre bedriftsinformanter gir videre uttrykk for at de har hatt til dels stor nytte av å delta på ulike kurs i regi av HV. Disse kursene har både gitt direkte nytteeffekter som økt lederkompetanse, men også mer indirekte verdifulle effekter som bredere kontaktnett lokalt og regionalt. Som en av våre informanter uttrykker det: *"Hovedkonklusjonen er: en helt annen utviklingsevne og -drive"*. En annen mener at OP bidro til å sette i gang *"en tankerekke, ansvarliggjøring – være aktiv selv – videreutvikling - og tenke nytt (...)* I det opprinnelige Odda ble det ikke

stimulert til nytenkning”, vi *”våknet opp fra en tornerosesøvn*”. Dette indikerer at det har skjedd en holdningsmessig endring blant en rekke bedrifter i det lokale næringslivet.

Av våre bedriftsinformanter i SMB er flere svært positive til effekten av prosjekter de selv var med på. For en av bedriftene har dette *”totalt (sett) medført at vi har fått helt andre muligheter i markedet og kan ta på oss andre typer oppdrag.*” Det kan synes som om de bedriftene som hadde tydelige vekstambisjoner i størst grad har hatt nytte av tiltak gjennomført i omstillingsperioden. Denne vurderingen harmonerer for øvrig godt med HVs egen sluttrapport (Westerlund 2004).

For øvrig er det verdt å bemerke følgende:

- HV bidro til at det ble etablert kontakter mellom lokalt næringsliv og eksterne FoU-aktører, men ingen av våre informanter nevner dette som en effekt av OP i Odda, verken på kort eller lang sikt.
- Når det gjelder hjørnesteinsbedriftene, er informanter ved begge disse tvilende til at OP i særlig grad har påvirket utviklingen i Odda. Begge mener det var for lite næringsorientert. Utsagnet *”hvis man fintenker og leter kan man kanskje se noen sammenhenger*” er i så måte beskrivende for deres vurderinger av effekter av OP for Odda. En av informantene påpeker at mens OP hadde ingen effekt på lang sikt for bedriften, var derimot nedleggelsen av Odda smelteverk gunstig ettersom det medførte tilgang på kompetent arbeidskraft. Informantene ved hjørnesteinene mener imidlertid at OP nok har hatt noen effekter for deres underleverandører.
- Næringshagen (SIVA) nevnes av flere informanter som en positiv effekt av OP i Odda. Den har i stor grad overtatt det næringsutviklingsansvaret som tidligere lå til HV. Imidlertid påpeker flere informanter at næringshagen ikke har fungert spesielt godt.
- Flere informanter mener at OP i liten grad medførte endringer i kommunens forhold til næringsutvikling, og at kommunen er for passiv i så henseende. En informant mener at næringsutviklingen lokalt *”nesten ikke er synlig*”. Totalt sett er det derfor grunn til å tro at næringsutviklingen har mistet noe moment i etterkant av OP.

2. OMSTILLINGSPROGRAMMET I RØYRVIK KOMMUNE

Foruten statistikk og diverse dokumenter baseres vurderingen av langtidseffekter av omstillingsprogrammet (OP) i Røyrvik på intervju med nåværende og forhenværende ordførere, prosjektleder for OP samt oppfølger fra Nord-Trøndelag fylkeskommune (NTFK). Samtlige har inngående kjennskap til næringsutviklingen i kommunen før, under og etter OP.

2.1 Kort beskrivelse av Røyrvik

Røyrvik er en fjellkommune som ligger i Indre Namdal i Nord-Trøndelag fylke. Kommunen ligger 2 - 2,5 times kjøring nord for Steinkjer og Namsos. I nord går grensen til Nordland gjennom Børgefjell Nasjonalpark, og i øst strekker fjellviddene seg over til Sverige.

Per 01.01.2009 var folketallet i Røyrvik 499. Dette er omtrent det samme folketallet som Røyrvik hadde før Grong Gruber ble etablert. Ifølge SSB's befolkningsframskrivelse for 2010-2030 ventes folketallet å synke til under 400 i løpet av de neste 20 årene.

Gruvedrift (kobber og sink) ble startet i området tidlig på 1900-tallet. Kommunen opplevde relativt stor befolkningsvekst da Grong Gruber etablerte sin virksomhet på 1960-tallet. All gruvedrift i området opphørte i 1998.

2.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Røyrvik kommune hadde ca 750 innbyggere i 1994. Foruten Grong Gruber, offentlig sektor og primærnæringene, var øvrig næringsliv forholdsvis lite. En bemanningsreduksjon på 30-40, tilsvarende om lag 1/3 av de ansatte, ble foretatt ved gruva i 1996 (Andersen et al. 1997). Etter hvert kom nedleggingsvedtaket fra Norsulfid A/S (eier) og nedleggingsdatoen ble satt til 01.01.97. Pga gunstige råvarepriser ble imidlertid nedleggelsen utsatt til våren 1998 (NTFK 2002).

2.3 Utvikling over tid

Tabell 2.1 viser hvordan sentrale forhold knyttet til befolkning og sysselsetting har utviklet seg i Røyrvik de siste tjue årene.

Tabell 2.1: Status og utvikling før, under og etter omstillingsperioden i Røyrvik. Tall for 1.1. (Kilde: Panda).

	1991	1995	Endring 91-95	2002	Endring 95-02	2009	Endring 01-09
Befolkning	734	737	3	563	-174	499	-64
Arbeidsstyrke	364	347	-17	285	-62	276	-9
Utpendling	41	47	6	68	21	91	23
Innpendling	52	43	-9	21	-22	44	23
Sysselsatte	361	339	-22	232	-107	225	-7
Primær	48	44	-4	58	14	40	-18
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	143	130	-13	5	-125	11	6
Kraftsektor	0	4	4	5	1	5	0
bygg/anlegg	20	9	-11	8	-1	19	11
handel/hotell/res	22	21	-1	13	-8	12	-1
Transport	11	11	0	11	0	5	-6
finans/forretningsm.tj.yt	6	5	-1	23	18	25	2
offentlig/annen tjenesteyt.	111	112	1	109	-3	108	-1
Uoppgitt	0	3	3	0	-3	0	0

Tabell 2.1 viser at folketallet var stabilt i årene før omstillingsperioden. I 1998, altså godt over midtveis i OP, ble gruvedriften nedlagt med 130 arbeidsplasser. Dette har videre gitt en betydelig reduksjon i samlet sysselsetting og reduksjon i folketallet. Vi ser videre at Røyrvik har relativt lite innpendling. Gitt periferialiteten og det begrensede arbeidsmarkedet er ikke det spesielt overraskende. Utpendlingen er noe større men her regnes bl.a. ukependlere og studenter med bosted i Røyrvik men deltidsjobb på studiestedet.

Tabell 2.2: Forventet endring og avvik fra forventet endring i sysselsetting i Røyrvik (Kilde: Egne beregninger).

	Forventet endring i sysselsatte ut fra andre kommuner			Avvik faktisk minus forventet endring i sysselsetting		
	før OP	under OP	etter OP	før OP	under OP	etter OP
Primær	-4	-7	-5	0	21	-13
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	-2	1	0	-11	-126	6
Kraftsektor	0	-1	0	4	2	0
bygg/anlegg	-3	0	0	-8	-1	11
handel/hotell/res	0	-3	-1	-1	-5	0
Transport	0	-4	-1	0	4	-5
finans/forretningsm.tj.yt	1	2	1	-2	16	1
offentlig/annen tjenesteyt.	19	-22	-10	-18	19	9
Uoppgitt	0	-3	0	3	0	0
Sum	9	-37	-17	-31	-70	10
Lokale endringer						
Nedleggelse bergverk		-130	0			
Ringvirkninger		-25	-3			
Sum virkninger	0	-155	-3	-31	84	13

Tabell 2.2 viser hvor mange flere sysselsatte det har blitt i Røyrvik siden 1991 når vi korrigerer for bransjevis utviklings som andre kommuner og nedbemanningene innen basisnæringene i perioden. Tabellen er beregnet som for Odda (jf. Tabell 1.2). Beregningsmetoden gir forventinger om nedgang i sysselsettingen i kommuner med en bransjestruktur som i Røyrvik. Før og under omstillingsperioden var utviklingen i Røyrvik mer negativ enn landsgjennomsnittet mens etter OP har Røyrvik hatt en bedre utvikling enn hva gjennomsnittlig bransjevis utvikling skulle tilsi.

Tabellen viser også beregninger for direkte og indirekte effekter av nedleggelsen av gruvedrifta i kommunen. Med moderate anslag på

ringvirkninger for øvrig privat og offentlig virksomhet i kommunen, kan vi anta at denne nedleggelsen fjernet grunnlaget for 155 arbeidsplasser under omstillingsperioden og 3 arbeidsplasser etter omstillingsperioden. Når vi tar hensyn til disse endringene får vi at Røyrvik har hatt en vekst på 84 arbeidsplasser mer enn forventet i omstillingsperioden og 13 arbeidsplasser i etterkant. OP kan her ha bidratt til at Røyrvik har hatt en bedre utvikling i sysselsetting enn det nasjonale trender og gruvedleggelsen kunne tilsi.

I sluttrapport/evaluering antydes en brutto vekst på 20-30 arbeidsplasser pga omstillingsprogrammet på kort sikt. Tabell 2.2 antyder at Røyrvik fikk 97 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (84+13).

2.4 Kort beskrivelse av omstillingsprogrammet

Det innledende arbeidet med omstilling ble påbegynt sent på 1980-tallet. Man var allerede da klar over at gruvedriften gikk mot slutten. Det formelle omstillingsarbeidet startet i 1994 med oppnevnelse av omstillingsgruppe. Dette arbeidet ble finansiert av kommunen, Norsulfid AS (eier av gruve) og Nord-Trøndelag fylkeskommune (NTFK).

Kommunen ble innvilget omstillingsstatus i april 1995 for perioden 1995-1999, og den første utbetalingen kom over omstillingsbevilgningen i 1995 (Andersen m.fl. 1997). SNDs distriktskontor hadde hovedlederansvar i omstillingsprosessen, i tett samspill med SND sentralt. OP i Røyrvik ble dessuten fulgt svært tett av NTFK.

OP i Røyrvik var organisert som et prosjekt i kommunen med prosjektleder og ordfører som prosjektansvarlig. I tillegg ble det etablert en idé- og vurderingsgruppe og en mobiliserings- og stedsutviklingsgruppe med egne prosjektledere, hver på 20 % stilling.

I 1999 fikk kommunen forlenget omstillingsstatusen med to nye år og tilført ytterligere 5 MNOK i omstillingsmidler. Bakgrunnen for dette var nedleggelsen av Grong Gruber i 1998 og tap av 130 arbeidsplasser. OP utløp formålt ved årsslutt 2001.

Ifølge sluttrapport (NTFK RU 67/2002 Sluttrapport omstilling) ble OP finansiert med 13 MNOK fra KAD, 6 MNOK fra kommuner i Indre Namdal og 13 MNOK fra NTFK (konesjonskraftmidler). I tillegg har KAD og NTFK begge sprøytet 2 MNOK inn i et regionalt investeringsfond IN-VEST AS for Indre Namdal hvor SND Nord-Trøndelag har forvaltningsansvaret.

Omstillingsprogrammet i Røyrvik disponerte om lag 32 mill kr i omstillingsperioden. Dette er et betydelig beløp som i seg selv burde gi grunnlag for betydelig aktivitet i kommunen. I tillegg er det gjennomført en rekke andre større utviklingsprosjekt i regionen, bla. Pilotprogrammet i Indre Namdal til en offentlig kostnad på 55 mill. kr i fra 1998-2002 (Sand et al. 2002).

Ifølge sluttrapport (NTFK RU 67/2002 Sluttrapport omstilling) satte man seg i Røyrvik mål om å skape 40-60 nye arbeidsplasser i løpet av omstillingsperioden, øke folketallet til ca. 700 samt etablere 8-10 nye bedrifter. Det overordnede målet var å få til en verdiskapning i form av lønnsomme arbeidsplasser i Røyrvik kommune i løpet av omstillingsperioden (SND 1999, SND 2000).

Innsatsområder ble definert som Mobilisering og stedsutvikling, Partnerskap, Profilerings og akkvisisjon, Prioritering av prosjekter, Kompetanse. I "Strategisk plan for omstillingsarbeidet i Røyrvik 2000-2001" ble følgende definert som prioriterte innsatsområder: Verksted og produksjon, Data/informasjonteknologi, Næringsmiddelproduksjon, Reiseliv/utmark. I tillegg ble det beskrevet egne strategier og tiltak for henholdsvis "Ide- og vurderingsgruppa" og "Mobiliserings-/stedsutviklingsgruppa". Arbeidet ble koordinert med det øvrige næringsutviklingsarbeidet.

Den næringsmessige innsatsen ble særlig rettet mot følgende områder:

- IKT-relatert virksomhet. Firmaet DigiDoc ble etablert med støtte fra OP.
- Statlige arbeidsplasser, også det IKT-relatert, med fokus på etablering av hjorteviltregister i samarbeid med Direktoratet for naturforvaltning (Dirnat) og NINA.

- Ny industriell virksomhet, hvor blant annet selskapet Nadir Produksjon fikk støtte til produksjon av et høyteknologisk produkt rettet mot rullestolbrukere.
- Outsourcing/videreføring av virksomhet relatert til gruvedrift. I tillegg ble det etablert et nytt selskap i forbindelse med potensiell utnyttelse av andre malmressurser.

Omstillingsorganisasjonen prioriterte videre nettverksbygging og kompetanseutvikling, bl.a. ved kopling til ressurser i "Lederbanken" i Indre Namdal – en "bank" hvor bedrifter kan få tilbud om kvalifiserte styreledere og økonomisk bistand til å lønne disse. Det ble også nedlagt ressurser i å være samtalepartner/rådgiver for bedriftene.

Aktiviteten i etablerte grendelag var betydelig, og presenterte prosjekter fra disse skulle etter hvert blir mer næringsorienterte. Kommunens næringskonsulent ble bevisst trukket mer inn i arbeidet i løpet av det siste året for å sikre kontinuitet/videreføring når omstillingsperioden utløp 31.12.2001.

2.5 Tidligere vurderinger

Sluttrapporten (NTFK RU 67/2002 Sluttrapport omstilling) karakteriserer OP i Røyrvik som *"forholdsvis vellykket"*, og peker på at arbeidet i kommune og omstillingsorganisasjonen *"synes å ha vært meget strukturert og målrettet"*. Ifølge sluttrapporten var det ved prosjektslutt skapt 20 nye arbeidsplasser, folketallet var nede i 560 og det var skapt 7 nye bedrifter. Ved siden av næringsprosjektet omfattet omstillingsprogrammet et mobiliserings- og stedsutviklingsprosjekt *"som har betydd mye for holdningsskapning og tilhørighet i omstillingsprosjektet."*

2.6 Andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen

Ifølge "Utkast til strategiplan for 2010-2014" (oktober 2009) har det siden nedleggelsen av Grong Gruber i 1998 blitt skapt 30 nye arbeidsplasser i kommunen. Samtidig har den *"generelle samfunnsutviklingen medført at det*

i samme periode har vært en betydelig reduksjon av antall årsverk innenfor landbruk, kraftbransjen og offentlig sektor ved økt sentralisering av arbeidsoppgaver samt tilpasninger pga av bl.a. færre elever ved skolen.” Flere informanter peker da også på rasjonalisering i blant annet NTE, stat og kommune som en betydelig utfordring. I dokumentet pekes det i tillegg på at omlegging av det kommunale inntekstsystemet har medført lavere overføringer til Røyrvik, og betydelige lokale budsjettutfordringer.

Det er gjennomført flere større utvikingsprosjekt i Røyrvik siden gruvednedleggelsen. Det største av disse er Pilotprogrammet i Indre Namdal til en offentlig kostnad på 55 mill. kr i fra 1998-2002 (Sand et al. 2002). I dette programmet var det bl.a. betydelige midler til rådgiving i landbruket, satsing på etableringer og en nedskrivingsordning for studielån

Røyrvik fikk i 2008 status som ”Nasjonalparkkommune” i likhet med 22 andre kommuner. Denne ordningen er blant annet etablert for å styrke verdiskapningen i lokalsamfunn med nasjonalparker ”rett utenfor stuedøra”⁵. For Røyrviks vedkommende er dette Børgefjell nasjonalpark.

Røyrvik er deltaker i et grenseregionalt samarbeid med nabokommunen Lierne på norske side og deler av kommunene Krokrom og Strømsund på svensk side. Her pågår det nå et større prosjekt hvor man arbeider med ulike utviklingsprosjekter og prøve å endre ulike avgifter og virkemidler i egen region, se prosjektets hjemmeside <http://www.gransprosjekt.eu>.

2.7 Langtidseffekter av omstillingsprogrammet

Som diskutert i forbindelse med statistikk over sysselsettings- og befolkningsutvikling i Røyrvik (jf. 2.3) er det sannsynlig at omstillingsprogrammet innen 2001 bidro til at det ble skapt om lag 25 nye arbeidsplasser i kommunen. Med antatt addisjonalitet på 75 % for kortsiktige effekter og at også andre lokale forhold har hatt betydning for langsiktige endringer, har vi anslått at omstillingsprogrammet har skapt i området 19-28

⁵ <http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500034274>

arbeidsplasser i den aktuelle perioden. Dette antyder videre en sysselsettingseffekt på mellom 8 og 13 % av dagens sysselsettingsnivå.

Basert på dokumentgjennomgang samt intervjuer synes det som om OP i Røyrvik har bidratt til følgende framtrede langtidseffekter:

- Samtlige informanter trekker fram bedriftene DigiDoc og senere Kollektor⁶, Hjorteviltregisteret (NINA Naturdata) og Joma Industriservice som effekter av OP. Graden av addisjonalitet for disse, spesielt de tre førstnevnte, er trolig svært høy (nær 100 %?).
- Ifølge informanter ville situasjonen i kommunen i dag vært ”mye dårligere” uten OP. *”Vi ville ikke hatt bedrifter som er oppegående i dag. Vi kunne jo hatt noe annet, det er vanskelig å si. Men samfunnet ville ha raknet med en gang hvis vi hadde stått alene da gruva dro. Det var en husmasse som kommunen fikk tilbud om å overta, dvs. folk fikk tilbud om å overta hus, det stabiliserte veldig, det har blitt veldig mange fine hus, folk fikk ikke panikk, de hadde et sted å bo. Så OP stabiliserte samfunnet enormt.”* En annen informant påpeker at det *”at folk var forberedt på at gruva skulle stenge, det er nok det jeg selv er mest fornøyd med. Stengningen førte ikke til kollaps i samfunnet, det tror jeg har vært til stor hjelp for den enkelte her.”* Satt på spissen kan man si at OP i Røyrvik forhindret en kollektiv lokal depresjon.
- Informantene framhever dessuten at forståelsen av næringsutvikling og omstillingsarbeid ble vesentlig forbedret. En informant påpeker at *”Tror de lærte mye om hvordan man skal jobbe, og om prosesser, tror jo at det ikke uten omstillingsprogrammet så hadde det ikke vært allverdens næringsliv igjen i Røyrvik.”* Det er vanskelig å vurdere denne påstanden, men det er all grunn til å tro at OP hadde en gunstig effekt på næringsutviklingsevnen i Røyrvik.

⁶ Etter at DigiDoc gikk konkurs da den offentlige støtten stoppet opp (Sand 2002) ble bedriften Kollektor etablert i mai 2002. Kollektor har bl.a. utviklet komplett løsning for fakturascanning, arkivscanning og måleravlesning.

- Samtlige informanter framhever lokal mobilisering og stedsutvikling. Følgende sitat er i så måte beskrivende: *”OP bidro til å løfte og gi selvtillit (...) for de mobiliserte jo veldig mange, det ble jo dannet velforening i Røyrvik sentrum, det hadde de aldri hatt før, gruva hadde tatt ansvaret for alt. Hørte folk si det at ”nå var det endelig velforening”.* OP bidro i så måte til en kultur- og holdningsendring som gav rom for andre sosiale entreprenører enn gruveselskapet.

For øvrig er det verdt å bemerke følgende:

- Informanter peker på at de i ettertid har vurdert at man skulle ha satset på reiseliv og landbruk, ettersom man da kunne fått flere positive effekter samt i større grad kunne ha utviklet noe stedegent.
- Innledningsvis i OP ble det gjennomført intervjuer med de fleste bedriftene lokalt. Få var interessert i omstilling eller nyskaping, de var og var ikke interessert i større endringer. Dette resulterte i fokus på akkvisisjon, og da særlig mot staten. Bakgrunnen for dette var ifølge en informant at man *”så hva de hadde fått til i Rana”*.
- Man forsøkte å påvirke Joma (Grong Gruber) til å outsource, men møtte der stor motstand fra ansatte. Dette arbeidet bidro imidlertid til en modningsprosess som resulterte i at Joma Industriservice ble etablert av tidligere gruveansatte da gruve drift ble avvirket.
- En informant viser til at det var en rekke prosjekter og ideer som ble utviklet lokalt, men at det manglet personer og kapital til å gjennomføre disse. En informant mener at et *”gruvesamfunn er noe av det tyngste man kan omstille, for man mangler entreprenørskap”*. Vedkommende viser til at de ansatte i gruvene tjente godt. Utfordrende å få noen av disse til å forlate godt betalt jobb til fordel for et risikofylt nytt prosjekt av en eller annen art.
- Diverse kurs ble tilbudt, men ifølge informanter var det vanskelig å motivere folk til å ta kurs. En rekke kurs rettet mot gruvearbeidere (som ville bli arbeidsledige), men det var begrenset interesse. En informant forklarer dette med at folk ikke orket å sette seg på kursbenken etter en lang arbeidsdag.

En annen viser til at det å forberede lokalsamfunnet på at nedleggelsen ville komme var det viktigste i omstillingsprogrammet, men *”folk trodde mest ikke på det.”* Det ble derfor jobbet mye med mobilisering for å skape forståelse, blant annet ved oppretting av grendelag hvor man kunne diskutere framtida.

3. OMSTILLINGSPROGRAMMET I GLÅMDAL

Foruten statistikk og diverse dokumenter er vurderingen basert på intervju med to forhenværende direktører i Glåmdalsvekst AS, en tidligere styreleder i omstillingsprogrammet, ett tidligere styremedlem i OP, 2 oppfølgere fra SIVA, oppfølger fra SND/IN samt en stortingsrepresentant som i omstillingsperioden satt på fylkestinget for Hedmark. Av disse har 2 fulgt næringsutviklingen i regionen tett, 3 har begrenset kjennskap til denne utviklingen i etterkant av OP mens øvrige har fulgt utviklingen før, under og etter OP på en ”armlengdes avstand”.

3.1 Kort beskrivelse av Glåmdalsregionen

Glåmdalsregionen består av de syv Hedmarkskommunene Nord-Odal, Sør-Odal, Eidskog, Kongsvinger, Grue, Åsnes og Våler. Kongsvinger kommune har senterfunksjon for hele regionen.

Historisk sett har regionen vært et viktig satsningsområde for SIVA. Særlig gjelder dette Kongsvinger, hvor SIVA siden 1969 har hatt eierskap til og vært delaktig i oppføring av en stor bygningsmasse (Grimsrud et al. 2004). Kongsvinger ble dermed et satsingsområde for 1960- og 70-tallets industrireisnings- og vekstsenterpolitikk. Byen opplevde en formidabel vekst både befolkningsmessig industrielt fram til denne politikken ble forlatt mot slutten av 1970-tallet (Karlsson et al. 2008).

Regionen har et bra utbygd veinett, i tillegg til jernbane til Sverige over Kongsvinger og Solørbanen. Til tross for at alle kommunene ligger innenfor en reiseavstand til Oslo på tre timer har store deler av regionen utkantkjennetegn som spredt bosetting, synkende folketall, aldrende befolkning, lavt utdanningsnivå og lavt inntektsnivå. Ifølge Grimsrud et al. (2004) har området flere likhetstrekk med Nord-Norge enn med resten av Østlandet. I Glåmdalen er det for øvrig kun Odalskommunene som ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

3.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

På slutten av 1980-tallet startet arbeidet med å etablere et felles prosjekt for samarbeid om næringsutvikling i regionen (GiG 2006). Stiftelsen Glåmdalsvekst ble etablert i 1991, med kapital fra de syv kommunene og regionalt næringsliv samt støtte fra Distriktenes Utbyggingsfond. Glåmdalsvekst ble i første omgang operativ som et treårig prosjekt, men fra 1994 besluttet eierne å videreføre arbeidet. Det ble det da gitt en årlig basisbevilgning fra de syv kommunene.

I 1995 tok SIVA kontakt med Glåmdalsvekst. Regionen ble da invitert til å være med som en av tre regioner⁷ i pilotprosjekter for regional utvikling⁸. Sommeren 1996 etter ble dette regionale utviklingsprogrammet godkjent og SIVA gav tilsagn om midler. Samme høst ble imidlertid Glåmdalsvekst kontaktet av KRD, som hadde fattet interesse for utviklingsarbeidet og antydte at det kunne være grunnlag for å søke om omstillingsprogram (OP).

Glåmdalen regionråd ble konstituert og etablert sommeren 1994, og med bakgrunn i sysselsettingsnedgang, særlig innen trelastindustrien, søkte regionrådet om omstillingsstatus høsten 1996. Søknaden ble innvilget i juni 1997, med en bevilgning på 0,5 MNOK for gjennomføring av strategi- og forankringsfase. OP i Glåmdal oppstod altså med utgangspunkt i et etablert samarbeid mellom SIVA og regionen. Dette var også årsaken til at KRD fravek ordningen med å ha Innovasjon Norge (daværende SND) som oppfølger. Programmet fikk navnet Glå i Glåmdal (GiG), med Glåmdalsvekst som operativt organ.

Det ble gjort unntak fra de formelle kravene mht prosentvis nedgang i sysselsetting, for Glåmdalsregionen (Jakobsen et al. 2001). Bakgrunnen for OP var både den nevnte sysselsettings- og befolkningsnedgangen, men også en forventning om at denne utviklingen ville fortsette. I tillegg begrunnet

⁷ De øvrige var Tinn (Rjukan) og Alta/Kautokeino.

⁸ Det hører med til denne historien at SIVA fra slutten av 1980-tallet foretok en nyorientering av sin verktøykasse for næringsutvikling. Mens SIVA tidligere primært var eiendomsforvalter ble fokus nå dreid i retning en mer offensiv utviklingstankegang og innovasjonsarbeid.

KAD innvilget omstillingsstatus med manglende kompetanse i området samt at en fortsatt negativ utvikling ville medføre vanskeligheter ift det å kunne opprettholde et tilfredsstillende offentlig tjenestetilbud på sikt.

3.3 Utvikling over tid

Tabell 3.1 viser at strukturendringene (rasjonalisering og effektivisering) i primærnæringen i stor grad var gjennomført i løpet av 1990-tallet. Videre ser vi at regionen har hatt befolkningsnedgang gjennom hele perioden fra 1991 til 2009, men nedgangen var svakere i omstillingsperioden enn før og etter. For øvrig viser oversikten en betydelig vekst i tertiærnæringer, særlig innen privat sektor.

Tabell 3.1: Status og utvikling før, under og etter omstillingsperioden i Glåmdal. Tall for 1.1. (Kilde: Panda).

	1991	1998	Endring 91-98	2004	Endring 98-04	2009	Endring 04-09
Befolkning	55391	53643	-1748	53606	-37	53172	-434
Arbeidsstyrke	24495	23894	-601	25435	1541	26211	776
Utpending	6893	7964	1071	9479	1515	10326	847
Innpending	3611	4549	938	5315	766	6269	954
Sysselsatte	20441	19811	-630	20572	761	21656	1084
primær	2076	1526	-550	1528	2	1571	43
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	4618	4058	-560	3356	-702	3073	-283
kraftsektor	197	204	7	143	-61	54	-89
bygg/anlegg	1515	1382	-133	1528	146	1834	306
handel/hotell/res	2919	3036	117	3206	170	3311	105
transport	1610	1212	-398	1143	-69	1158	15
finans/forretningsm.tj.yt	570	1021	451	1158	137	1888	730
offentlig/annen tjenesteyt.	6792	7334	542	8488	1154	8760	272
Uoppgitt	144	38	-106	22	-16	7	-15

Tabell 3.2 viser hvor mange flere sysselsatte det har blitt i Glåmdal siden 1991 når vi korrigerer for bransjevis utviklings som andre kommuner og nedbemanningene innen basisnæringene i perioden. Tabellen er beregnet som for Odda (jf. Tabell 1.2).

Tabell 3.2: *Forventet endring og avvik fra forventet endring i sysselsetting i Glåmdal (Kilde: Egne beregninger).*

	Forventet endring i sysselsatte ut fra Andre kommuner			Avvik faktisk minus forventet endring i sysselsetting		
	før OP	under OP	etter OP	før OP	under OP	etter OP
primær	-386	-91	-126	-164	93	169
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	73	-420	192	-633	-282	-475
kraftsektor	-15	-25	3	22	-36	-92
bygg/anlegg	-101	209	239	-32	-63	67
handel/hotell/res	201	252	251	-84	-82	-146
kommunikasjon	-218	-26	53	-180	-43	-38
finans/forretningsm.tj.yt	308	162	217	143	-25	513
offentlig/annen tjenesteyt.	839	1292	379	-297	-138	-107
Uoppgitt	-121	-20	-13	15	4	-2
Sum	579	1333	1194	-1209	-572	-110
Virkninger spesielle forhold i området						
Nedbemanning industri	-1412	-630	-212			
Ringvirkninger	-136	-68	-26			
Sum virkninger	-1548	-698	-238	339	125	128

I foreliggende sluttrapporter og evaluering er det ikke tallfestet hvor mange arbeidsplasser som omstillingsprogrammet bidro til i løpet av omstillingsperioden. Om vi antar kr 330 000 i kostnad pr arbeidsplass som i øvrige programmer, kan vi her anslå denne kortsiktige effekten til ca 200 arbeidsplasser. Tabell 3.2 antyder at Glåmdal fikk 253 flere arbeidsplasser

enn vi kunne forvente i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (125+128).

3.4 Kort beskrivelse av omstillingsprogrammet

Det var en glidende overgang mellom det utviklingssamarbeidet som ble påbegynt i 1996 og det som etter hvert ble GiG. Det operative omstillingsarbeidet varte fra 1998 til 2003. Den første handlingsplanen ble håndtert av en styringsgruppe bestående av totalt 40 personer (her satt blant annet samtlige syv ordførere samt to øvrige representanter for hver kommune), samt et arbeidsutvalg bestående av fem personer. Både styret og arbeidsutvalget ble kastet av Regionrådet i 1998, og det nye styret som etter hvert ble etablert bestod av syv representanter (en fra hver kommune), hvorav flesteparten fra næringslivet. Dette styret ble også da styre for stiftelsen Glåmdalsvekst som samme år ble omgjort til et AS. De påfølgende to årene var det mindre endringer i styret og administrasjonen i GiG. 1. halvår 2002 var imidlertid preget av uro og samme år ble det avholdt ekstraordinær generalforsamling med bakgrunn i konflikt mellom den administrative ledelsen og styret. Dette resulterte i at det ble valgt ny styreleder, og i tillegg ble det ansatt ny direktør for Glåmdalsvekst. Ifølge Jakobsen et al. (2001) bidro dette til at programmet fikk en ny giv.

Hedmark fylke og SIVA er de eksterne aktørene som i fremste rekke hadde roller i omstillingsarbeidet, begge med observatørstatus i styret. SIVA hadde altså oppfølgeransvar for OP i Glåmdal. I 2001 overtok imidlertid SND oppfølgeransvaret. Bakgrunnen for dette var at administrasjonen i Glåmdalsvekst AS samt styret i GiG ønsket tilgang til SND-systemets nettverk og kompetanse knyttet til regionale oppfølgingsprosesser. KRD hadde ingen innvendinger, men ønsket at SIVA skulle beholde observatørstatus i styret og følge OP til sluttdato.

GiG hadde en ramme på i overkant av 50 MNOK hvorav 50 prosent fra staten (Grimsrud et al. 2004). Den øvrige halvparten er fordelt mellom de syv kommunene samt Hedmark fylkeskommune. Ved programstart i 1998 var hovedmålsettingen å bidra til en positiv befolkningsutvikling, hvor andelen mellom 20 og 40 år skulle ligge over landsgjennomsnittet i 2020.

For å oppnå dette ble det etablert 5 strategier (herunder 25 tiltak): nyskaping, kompetanseheving, Glåmdalskvalitet, kommunikasjon og sentrumsutvikling.

I den reviderte planen for 1999 ble målene omformulert til to hovedvisjoner: skape minst 300 nye arbeidsplasser innen 2004 samt påvirke til å skape bolyst. Til disse visjonene ble det knyttet fire strategier: ekspansjon av eksisterende virksomhet, nyetablering, pendlere som ressurs og samfunnstilbud. I egen sluttrapport påpeker GiG (2006) imidlertid at manglende størrelse på innkomne prosjekter fra næringslivet medførte at GiG selv måtte etablere prosjekter av mer overordnet omfang for å lykkes. Til disse hører prosjektene Glåmdalsgoder (matrelatert), Glåmdalstre (innovasjon innen trenæringen) og Næringshager/kunnskapspark.

I revidert plan for 2000 ble visjonene beholdt, men målformuleringen ble endret til å fokusere på næringsutvikling (både videreutvikling av eksisterende og nyskaping). Hovedsatsningsområdene ble nå "Lærerike Glåmdal", naturressurser, nye kunnskapsnæringer og bolyst. I den reviderte planen for 2001 ble det kun foretatt mindre endringer i formuleringer. Med det nye styrets inntreden i 2001 ble imidlertid visjonene og målene endret noe fra og med plan for 2002 (samt 2003). Visjonen om positiv befolkningsutvikling og fokus på næringsutvikling (kompetanseheving, naturressurser og entreprenørskap) lå imidlertid til grunn ut omstillingsperioden.

3.5 Tidligere vurderinger

Grimsrud et al. (2004) påpeker at omstillingsprogrammet fikk en tung start, og at det var særlig uenighet knyttet til politisk styring vs fristilling. Samtlige av våre informanter forteller om politisk uro, blant annet knyttet til mål og strategier. En informant hevder at slike politiske *"kråkfoter finner du ingen andre steder i landet. Det er nesten sånn at det er viktigere at det går dårlig med naboen enn bra for en selv."* Ifølge en av våre informanter skjedde da også organiseringen og styringen i den innledende fasen i en *"regulær maktkamp mellom enkelte politiske ledere og mer nøytrale krefter om kontrollen"* over OP. Dette kom til å prege hele OP, men synes å ha bedret seg med ny ledelse i 2001.

GiG omfattet et høyt antall prosjekter. Bakgrunnen for dette var et bredt engasjement innledningsvis samt at prosessen ble ytterligere utvidet og/endret med endringer i prosjektledelsen. Flere informanter mener at GiG fungerte nærmest som et ”mini-SND”, og at man skulle ha prioritert tøffere. Den politiske situasjonen gjorde imidlertid en slik spissing vanskelig. Dessuten ble det skapt forventninger som programmet senere måtte ”slite med”. Også i styrets sluttrapport fra 2006 framheves det at det ble skapt urealistiske forventninger da omstillingsarbeidet tok til i 1998.

I GiGs (2006, samt fra flere informanter) hevdes det at gjennom årene kom få kommentarer og innspill fra kommunene til de årlige rapportene og handlingsplanene. Dette står (ibid.:20) ”*i en viss motsetning til den aktivitet eierne viste i forhold til styringen av omstillingsprogrammet.*”

Omstillingsarbeidet i Glåmdal strakk seg til ut til høsten 2006. Dette skyldtes at det ved formell programslett stod igjen midler som var inndratt fra prosjekt i 2002 og 2003 (GiG 2006). Disse ble bevilget til prosjekter innenfor satsningsområder fra omstillingsprogrammet. Samme år ble Glåmdalsvekst AS (driftsselskapet for omstillingsprogrammet) vedtatt oppløst. Om lag 60 prosjekter hadde imidlertid frist for sluttmeldingen ved utgangen av 2005, og først i 2006 ble Glåmdalsvekst AS og alle prosjekter tilknyttet omstillingsarbeidet formelt avsluttet.

I sin underveisevaluering påpekte Jakobsen et al. (2001) at OP hadde bidratt til å iverksette et stort antall prosjekter som favnet bredt og inkluderte en rekke enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner i regionen. I tillegg resulterte arbeidet i en læringsprosess i regionen som bidro til at deltakende aktører styrket sin utviklingskompetanse. I tillegg hadde programmet bidratt til å styrke den regionale tankegangen. Den samlede vurdering (ibid.:363) var at OP ”*har bidratt til en rekke positive prosesser i området og at det har vært et godt omstillingsprogram for regionen.*”

I egen sluttrapport skriver GiG (2006) at ”*vi har ikke begitt oss inn på kreative beregninger for å kunne framvise at programmet har generert et visst antall arbeidsplasser. (...) Midlene fra Glå i Glåmdal har stimulert 1500 personer til å engasjere seg og bidratt til å utløse minst 50 millioner*

kroner fra andre finansieringskilder i 326 forskjellige prosjekter. Det mener vi er gode effekter.”

3.6 Andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen

Hele Hedmark fylke fikk sammen med Oppland fylke (til sammen: Morgenlandet) for øvrig omstillingsstatus i 1999 (Vikesland et al. 2003). Våler og Kongsvinger kommuner fikk omstillingsmidler som en følge av nedskjæringer/nedleggelse av Forsvarets aktiviteter i de to kommunene (Hedmark RUP 2007-2010). Luftforsvarets kontroll- og varslingskole (LKVS) og Luftkontroll Inspektoratet (LKI) ved Kongsvinger ble lagt ned i august 2002. Haslemoen leir i Våler ble lagt ned i 2002.

Det er for øvrig verdt å bemerke at omstillingsutfordringene i Glåmdalsregionen i stor grad deles med Østerdalene for øvrig. Dette er områder hvor eksportvirksomhet basert på tradisjonelt jord- og skogbruk, samt jord- og skogbruksrelatert industri har fungert som økonomisk basis. Strukturendringer innenfor disse næringene har endret forutsetningene for å generere sysselsetting og inntekt. Deler av Innlandet, inkludert Østerdalene, er også det området i landet som er kommet lengst i den demografiske uttynningsprosessen, og er slik sett i forkant av en bølge som også andre deler av Distrikts-Norge er kommet eller vil komme inn i (Grimsrud et al. 2004). Innlandet står dermed overfor ulike typer omstillingsutfordringer, knyttet både til næringsliv og til å tilpasse velferdstilbudet i takt med demografiske endringer.

Ifølge NHOs attraktivitetsbarometer for 2008 er Glåmdal Norges nest mest attraktive region. Regionen har tiltrukket seg flere nye innbyggere enn veksten i antall arbeidsplasser skulle tilsi.

3.7 Langtidseffekter av omstillingsprogrammet

Som diskutert i forbindelse med statistikk over sysselsettings- og befolkningsutvikling i Glåmdal (jf. kapittel 3.3) er det sannsynlig at omstillingsprogrammet innen 2003 bidro til 200 nye arbeidsplasser i regionen. Med antatt addisjonalitet på 75 % for kortsiktige effekter og at

også andre lokale forhold har hatt betydning for langsiktige endringer, har vi anslått at omstillingsprogrammet har skapt i området 150-225 arbeidsplasser i den aktuelle perioden. Dette antyder videre en sysselsettingseffekt på mellom 0,7 og 1,0 % av dagens sysselsettingsnivå.

Basert på dokumentgjennomgang samt intervjuer synes det som om OP i Glåmdal har bidratt til følgende framtrede langtidseffekter: kompetanseheving, holdningsendring samt etablering av nettverk/arenaer og enkelte betydningsfulle organisasjoner. De fleste informanter mener imidlertid totalt sett at utviklingen i Glåmdal ville vært relativt lik uten omstillingsprogrammet.

Omstillingsprogrammet (OP) GiG synes like fullt å ha bidratt til nyskaping, innovasjon og økt samhandling mellom aktører innen tradisjonelle næringer.

- Prosjektet Glåmdalsgoder var et internt prosjekt som ble utført i samarbeid med eksterne aktører. Målsettingen var å fremme innovasjon i jordbruket, etablere en elektronisk markedsplass for lokale nisjeprodukter, etablere et produksjonskjøkken samt øke verdiskapingen lokalt. Fine Forest Foods⁹, et merkevarekonsept for ulike matvarer fra ulike produsenter i regionen, framheves både i sluttrapporten (GiG 2006) samt av flere informanter. Selv om man ikke lyktes med alle underprosjektene, hevdes det i sluttrapporten (ibid.:18) at ”*prosjektet har bidratt til en del nytenking hos lokale produsenter, og det er bygget opp en del kompetanse i denne sektoren.*” Her vises det blant annet til bedriften Hvebergsmoen Potetpakkeri som ble bevilget midler til utvikling av forretningsidé. I dag er denne bedriften Norges største i sin bransje¹⁰, og trolig ”*et meget oppegående selskap med svært stor betydning for mange ansatte og potetprodusenter i hele regionen*” (ibid.:18). Flere av våre informanter framhever innovasjon og økt fokus på nyskaping i denne bransjen som effekter som kan relateres til OP.

⁹ <http://www.3f.no/>

¹⁰ Nationen.no 02.03.2010 Tidlig tomt for poteter. Nedlastet 16.03.2010.
<http://www.nationen.no/landbruk/article4999893.ece>

- OP synes videre å ha bidratt til en positiv utviklingen innen trenæringen, og da finner vi det særlig relevant å framheve opprettelsen av Tretorget. Ifølge Aasen (2005) hadde initiativ for regional nyskaping og næringsutvikling innenfor trenæringa stått sentralt i mange forsøk i Glåmdalen i løpet av 1980- og 90-tallet. I OP ble det også tatt initiativ, men ifølge Karlsson et al. (2008) var det begrenset interesse fra industrien. Enkelte lokale aktører holdt imidlertid interessen oppe, og i 2000 ble Tretorget AS etablert med aktivt bidrag fra OP (Karlsson et al. 2008) som en regional innovasjonsaktør ovenfor treindustrien. Karlsson et al. (2008) påpeker i sin analyse av trenæringa i Glåmdalen at det i løpet av 2000-tallet har skjedd en dreining i fokus fra nyskaping og gründervirksomhet til løpende innovasjon og nettverksutvikling. I dag er Tretorget del av den såkalte Trippelinkubatoren sammen med Kongsvinger Kunnskapspark og Hedmark Kunnskapspark. Ifølge GiG (2006:18) er Tretorget ved siden av næringshagene ”*det prosjektet som har generert mest nye penger til næringsutvikling i regionen.*” Av andre trerelaterte prosjekt omstillingsprogrammet kan nevnes bedriften Rauhella AS, som under merkevarenavnet TrollKid produserer barnemøbler. Mesteparten av produksjonen eksporteres¹¹.
- Karlsson et al. (2008) hevder at mens 9 av 10 av de store bedriftene nedbemannet i løpet av 2000-tallet hadde 9 av 10 SMB derimot sysselsettingsvekst. Dette tilsier en betydelig endring av regionens næringsstruktur, i hvert fall innen trenæringen. Det hører med til dette bildet at det har kommet til mange nye bedrifter samt at det har vært betydelige investeringer i næringen. I tillegg tilsier Karlsson et als (ibid.) funn at det er økt samspill mellom ulike aktører (bedrifter, FoU etc.), og at dette skyldes utvikling av nye relasjoner, tillit og nettverk. Samlet tilsier dette en strukturell endring i retning av økt robusthet og mer utviklingsorientering.
- Flere av informantene framhever etablering av næringshager samt Kunnskapsparken i Kongsvinger¹² som en positiv effekt OP bidro til.

¹¹ http://www.trollkid.no/om%20trollkid/om_trollkid.html

¹² Ifølge flere av våre informanter fungerer denne relativt dårlig per våren 2010.

I tillegg framheves Nettverksoperatørene¹³ av flere informanter. Her har kunnskapsparken og næringshager i Glåmdalsregionen gått sammen for å skape sterkere bånd, bedre samarbeid og økt nyskaping i regionen.

- Høyskolestiftelsen på Kongsvinger framheves i GiGs (2006) sluttrapport og nevnes av flere informanter som en viktig effekt av OP. Ifølge informanter bidro omstillingsprogrammet med midler på et avgjørende tidspunkt. Norsk Toppidrettsgymnas på Kongsvinger, som ble opprettet med støtte fra GiG, framheves i sluttrapporten, men nevnes ikke av noen informanter.
- Når det gjelder SMB har GiG bidratt til et høyt antall prosjekter. Vi har i liten grad belegg for å trekke noen bastante slutninger, men det er rimelig grunn til å tro at en rekke bedrifter har fått støtte eller bidrag til å oppgradere sin virksomhet eller iverksette tiltak som ellers ikke ville vært gjennomført. Få av våre informanter har noen ”stjerneeksempler” å vise til, men et par framhever bedriften Elmico AS som ble etablert i 2003 med støtte fra GiG. Bedriften har hatt en fin utvikling og i 2010 ble gründeren av bedriften kåret til årets kvinnelige gründer¹⁴.
- Flere informanter mener det ville vært en vesentlig lavere bevissthet om betydningen av kunnskap og kompetanse blant bedriftene i regionen uten OP. Samtlige informanter mener næringsutviklingsevnen i regionen er forbedret. Ifølge GiG (2006) ble det i OP gjennomført prosjektlederopplæring for over hundre personer, utviklingsopplæring for programstyret, samt for landbrukssjefer og næringssjefer i kommunene. Ifølge sluttrapporten oppgir dessuten 8 av 10 bedriftsledere om kompetanseheving i forbindelse med prosjektdeltakelse. Som eksempel kan nevnes prosjektet var FRAM¹⁵. Målsettingen med dette var systematisk

¹³ <http://nettverksoperator.no/>

¹⁴ <http://www.plastforum.no/default.asp?menu=8&id=4403>

¹⁵ FRAM er et utviklingsopplegg for etablerte bedrifter i regi av Innovasjon Norge. Se <http://www.innovasjon Norge.no/Tjenester/Kompetanse/FRAM/>

kunnskapsutvikling og bedret økonomi. I sluttrapporten (GiG 2006) vises det til bedrifter som har hatt positive gevinster av dette. En av våre informanter påstår det ble *"bygd utrolig mye kunnskap hos veldig mange folk"*, en påstand som i stor grad støttes av øvrige informanter. Flere mener at det er en økt bevissthet i forhold til kontinuerlig nyskaping og utviklingsarbeid. Dette tilsier at næringslivet er bedre rustet til å takle så vel medgang som motgang. Men: flere påpeker at det tar lang tid å snu mentaliteten, og at regionen preges av en holdning om at *"dette må noen ta seg av (...)* *Det er en utrolig tung kultur å endre."* Og regionen sliter framdeles med lavt utdanningsnivå.

For øvrig finner vi det verdt å nevne følgende direkte og/eller indirekte langtidseffekter av omstillingsprogrammet i Glåmdal:

- Fokus på kompetanseheving og økt kontakt mellom skole og næringsliv: eks. entreprenørskap i skolen, og oppfinnermessa på Grue, hospiteringsordning for lærere i næringslivet.
- Maximite AS gjennomførte sitt velrennomerte prosjekt "Næringsvennlige kommuner" i samtlige syv Glåmdalskommuner, men ifølge GiG (2006:19) gjorde kommunene *"lite for å følge opp undersøkelsen og de gode råd."* Regionen hadde på 1960- og 70-tallet en positiv utvikling innen både befolkning og næringsliv (Østgaard & Gundersen 2003). Dette var i "planøkonomitiden", og denne utviklingstankegangen har i så måte blitt et regionalt *"ideal"* (ibid.:4). Dette har blant annet resultert i manglende samhandling mellom næringsliv og kommuner. Det synes ikke som om OP har bidratt til økt samhandling mellom kommuner og næringsliv i nevneverdig grad.
- Rally Norway, som ble avviklet i Hedmark i 2006 og 2008, fikk i første omgang støtte fra GiG i 2003.

- 7sterke¹⁶: samarbeidsarena/forening for industrivirksomhetene i de 7 Glåmdals-kommunene. Hevdes av informanter å i stor grad være en effekt av omstillingsprogram.
- GiG bidro til opprettelsen av mobiliseringsfondet for Solør, som skulle bidra til næringsutvikling i Solør-kommunene¹⁷. Senere ble Solørfondet etablert, hvorigjennom RDA-midler bevilges til et bredt spekter av tiltak for å fremme næringsutvikling innenfor interkommunale satsningsområder¹⁸. Også grunnlaget for dette fondet knytter en rekke av våre informanter til GiG.

For øvrig er det verdt å bemerke følgende:

- GiG lyktes imidlertid relativt dårlig med å komme i inngripen med de større bedriftene i regionen. En informant peker på at da OP kom i gang var allerede en rekke av de etablerte bedriftene i regionen blitt filialer av større (internasjonale) selskaper. Dette reduserte deres motivasjon/ønske/muligheter for å delta i omstillingsprogrammet. Viljen til å delta var derfor størst blant nyetablerte aktører. Ifølge Karlsson et al. (2008) har filialiseringen innen trenæringa tiltatt utover 2000-tallet. En av våre informanter mener at det var manglende forståelse for dynamikken i trenæringa blant politikere og i offentlig næringsapparat.
- En vellykket historie når det gjelder større bedrifter synes imidlertid å være selskapet Rescon (i dag Rescon-Mapei etter oppkjøp), som fikk støtte fra GiG til et forskningsprosjekt. Dette resulterte i opprettelsen av et større laboratorium i Nord-Odal, og Rescon deltar i dag i Sintefs ”Concrete Innovation Centre” som er en såkalt SFI¹⁹.

¹⁶ <http://www.7sterke.no/>

¹⁷ Åsnes, Våler, Grue og Eidskog

¹⁸ <http://www.asnes.kommune.no/index.asp?strURL=1000648i&letter=&x=>

¹⁹ Senter for forskningsdrevet innovasjon.

4. OMSTILLINGSPROGRAMMET I SOKNDAL KOMMUNE

Foruten statistikk og diverse dokumenter baseres studien av langtidseffekter av omstillingsprogrammet (OP) i Sokndal på intervju med prosjektleder for OP (nåværende næringssjef), rådmann, oppfølger fra Innovasjon Norge og Rogaland fylkeskommune samt to lokale bedriftsledere. Brorparten av disse har god kjennskap til utviklingen i kommunen før, under og etter OP.

4.1 Kort beskrivelse av Sokndal

Sokndal er den sørligste kommunen i Rogaland og Norges største bergverkskommune²⁰. Kommunen hadde 3246 innbyggere per 1.1.2009. Innbyggertallet sank jevnt fra 1995 til 2005, men har etter dette stabilisert seg noenlunde rundt ca. 3200. Framskrevet til 2030 ventes innbyggertallet å øke svakt²¹.

Næringsstrukturen bærer preg av en naturressursbasert lokal økonomi, hvor bergverk, jord- og skogbruk, fiske og reiseliv er viktige næringsveier. Bergverksbedriften Titania er den største arbeidsplassen i kommunen med ca. 250 ansatte.

Rv. 44, også kjent som Nordsjøvegen, er kommunens viktigste ferdselsåre til omverden. Sørlandsbanen har ikke stoppested i Sokndal, og E39 passerer nord for kommunen.

4.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Det engelske selskapet The Norwegian Titanic Iron Company startet gruvedrift i Sokndal på 1860-tallet. Naturressursen var titanholdige jernmalmforekomster. Siden 1960-tallet har bergverksdriften vært konsentrert om ilmenitt- og magnetittbrudd. Denne virksomheten hadde en

²⁰ <http://www.sokndal.kommune.no/kommune/content/view/full/183>

²¹ Tall om Sokndal kommune. <http://www.ssb.no/kommuner/region.cgi?nr=11>

relativt gunstig utvikling fram til 1997, da ilmenittsmelteverket i Tyssedal endret råstoffleverandør til et australsk selskap. Produksjon og bemanning ved Titania ble da redusert med ca. 1/3 (fra 310 til 187 ansatte), hvilket innebar en sysselsettingsreduksjon i Sokndal kommune på over 10 %. Dette var utløsende for at både Sokndal og Dalane-regionen fikk omstillingsstatus. Omstillingsbakgrunnen for Sokndal var derfor *krisepreget*. Sokndal ble tildelt omstillingsstatus i desember 1996 (SND 1999), i utgangspunktet for 4 år (1997-2000).

4.3 Utvikling over tid

I tabell 4.1 under ser vi på status og utvikling før, underveis og etter omstillingsperioden.

Tabell 4.1: Status og utvikling før, under og etter omstillingsperioden i Sokndal. Tall for 1.1. (Kilde: Panda).

	1991	1997	End- ring 91- 97	2003	End- ring 97- 03	2009	End- ring 03- 09
Befolkning	3453	3484	31	3294	-190	3246	-48
Arbeidsstyrke	1459	1488	29	1549	61	1615	66
Utpending	332	413	81	545	132	599	54
Innpending	52	67	15	111	44	276	165
Sysselsatte	1080	1120	40	1070	-50	1284	214
Primær	129	109	-20	75	-34	65	-10
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	456	421	-35	297	-124	331	34
Kraftsektor	20	17	-3	9	-8	1	-8
bygg/anlegg	43	68	25	105	37	129	24
handel/hotell/res	114	87	-27	103	16	120	17
Transport	57	70	13	70	0	192	122
finans/forretningsm.tj.yt	25	17	-8	28	11	32	4
offentlig/annen tjenesteyt.	210	330	120	380	50	413	33
Uoppgitt	26	1	-25	3	2	1	-2

Tabell 4.1 viser at befolkningsutviklingen på 1990-tallet var positiv, men at folketallet sank med nær 200 i perioden 1997-2003. Det er grunn til å sette dette i sammenheng med problemene ved Titania. I samme periode ser vi dessuten at utpendlingen øker. I etterkant av omstillingsperioden har Sokndal hatt en svak befolkningsnedgang. Vi ser også at virksomheten innen industri og bergverk har tatt seg opp i perioden etter 2003.

Tabell 4.2: Forventet endring og avvik fra forventet endring i sysselsetting i Sokndal (Kilde: Egne beregninger).

Sokndal (97-02)	Forventet endring i sysselsatte ut fra andre kommuner			Avvik faktisk minus forventet endring i sysselsetting		
	før OP	under OP	etter OP	før OP	under OP	etter OP
Primær	-23	-8	-6	3	-26	-4
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	4	-19	0	-39	-105	34
Kraftsektor	-1	-2	0	-2	-6	-8
bygg/anlegg	-5	12	18	30	25	6
handel/hotell/res	12	1	7	-39	15	10
Transport	-2	-10	2	15	10	120
finans/forretningsm.tj.yt	12	3	5	-20	8	-1
offentlig/annen tjenesteyt.	38	19	24	82	31	9
Uoppgitt	-20	-1	-2	-5	3	0
Sum	14	-4	47	26	-46	167
Virkninger spesielle forhold i området						
Nedbemanning industri	-55	-158	144			
Ringvirkninger	-9	-25	19			
Sum virkninger	-64	-183	163	90	137	4

Tabell 4.2 viser hvor mange flere sysselsatte det har blitt i Sokndal siden 1991 når vi korrigerer for bransjevis utviklings som andre kommuner og

nedbemanningene innen basisnæringene i perioden. Tabellen er beregnet som for Odda (jf. Tabell 1.2).

I Tabell 4.2 har vi tatt med økt bemanning i industrien pga. økt sysselsetting ved hjørnesteinsbedriften og en ekstraordinær økning i sysselsetting i en bedrift innen transportsektoren som en spesiell hendelse. Her viser det seg at det er opprettet et avdelingskontor i et transportselskap som det hører et betydelig antall arbeidsplasser til.

I sluttrapport/evaluering antydes en vekst på 100 arbeidsplasser pga omstillingsprogrammet. Tabell 4.2 antyder at Sokndal fikk 141 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (137+4).

4.4 Kort beskrivelse av omstillingsprogrammet

Omstillingsprogrammet (OP) i Sokndal ble organisert som en stiftelse under kommunen. Stiftelsen, Start i Sokndal (SiS), hadde det operative ansvaret for omstillingsarbeidet. Dette arbeidet ble utført i tråd med anbefalinger gitt av konsulentselskapet Asplan Viak Stavanger som ble innleid for å foreta en analyse av situasjonen (Jakobsen et al. 2001). Handlingsplanen ble rullert hver år.

Omstillingsstyret var sammensatt av fire representanter for næringslivet (inkl. fagbevegelse) samt tre fra kommunen. I tillegg var Innovasjon Norge (daværende SND) samt Rogaland fylkeskommune (Rfk) representert med hver sin observatør.

Både i 1996 og 1997 fikk Sokndal bevilgninger fra KRD til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan, organisering av omstillingsorganisasjon samt bevilgning til igangsetting av prosjekter før den ordinære omstillingsbevilgningen forelå i 1998 (Jakobsen et al. 2001). Ifølge Start (2004) ble det totalt bevilget ca. 28 MNOK til OP, hvorav staten bidro med 50 %, Rfk med 25 % og Sokndal kommune med 25 %. De siste to årene (2002 og 2003) disponerte SiS kun halv bevilgning.

Ifølge SND (1999) hadde SiS som mål å bidra til å skape 100 nye, lønnsomme og varige arbeidsplasser innen utgangen av 2001. Det skulle primært satses på videreutvikling av eksisterende næringsvirksomhet og sekundært på nyetableringer og andre prosjektmuligheter (Jakobsen et al. 2001). For de to siste årene (2002 og 2003) var målsettingen å skape *"40 nye, lønnsomme og varige arbeidsplasser innen utgangen av 2003"* (SND 2001). I tillegg var det et delmål at antall arbeidstakere med høyere utdanning skulle øke. Antall satsingsområder ble for de siste to årene redusert fra tidligere 7 til 3. Omstillingsstyret tok da hensyn til innspill som var kommet, spesielt fra KRK, om å konsentrere innsatsen om de områdene hvor mulighetene for å oppnå resultater ville være størst. For de siste to årene ble arbeidet prioritert mot: 1. Næringshage, kunnskaps- og kulturbaserte arbeidsplasser. 2. Profilering og reiseliv. 3. Virksomhetsspeiding.

1997 ble i hovedsak brukt til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan. Det operative arbeidet kom i gang i 1998 og det ble initiert og medfinansiert en rekke prosjekter. Dette ble videreført i 1999. I tillegg hadde Titania et godt år i 1999 og økte da bemanningen igjen. Imidlertid hadde en annen betydelig bedrift i Sokndal, Forma Skofabrikk, en svakere utvikling, eierskifte og nedbemanning slik at situasjonen i Sokndal fortsatt var sårbar. Ifølge SND (1999) utviklet arbeidet seg positivt gjennom 1998 og 1999, blant annet ved forbedret samarbeid næringsliv og kommunen utviklet seg positivt.

I årsrapporten for 2000 (SND 2000) ble følgende prosjekter framhevet: leverandørutvikling dvs. SMB som leverer til kjøpende bedrifter som Titania, Fjordstein og kommunen, utvikling av akkvisisjonskonsept for å trekke kunnskapsintensive bedrifter til Sokndal, forbedring av kommunale tjenester overfor næringslivet, ny fiskerikai, mottak og foredlingsanlegg, kompetansesatsing spesielt innen IKT og diverse aktiviteter rettet mot ungdom. Det var imidlertid *"fortsatt usikkert om det er tilstrekkelig vekstkraft i de aktiviteter/prosjekter det arbeides med for å snu de siste års negative utvikling i innbyggerantall og sysselsetting/kunnskapsintensive arbeidsplasser - på mer varig basis."*

4.5 Tidligere vurderinger

I 2001 ble Start i Sokndal evaluert av SNF (Jakobsen et al. 2001). Ut fra en totalvurdering konkluderte evaluatorene med at måloppnåelsen var relativt god. De pekte på at positive prosesser som var i gang, samt styrking av lokal og regional utviklingskompetanse. De mente videre at man i Sokndal kunne ha vært for ambisiøs med tanke på utvikling av nye arbeidsplasser.

Jakobsen et al. (2001) påpeker at Sokndal i likhet med mange andre ensidige industristeder eller områder med næringsliv som domineres av hjørnesteinsvirksomhet utfordres av manglende etablererkultur. Forankring av en nyskappingsstrategi i denne konteksten var spesielt utfordrende. Forut for omstillingsperioden manglet Sokndal et omstillingsapparat. Programmet hadde imidlertid ifølge Jakobsen et al. (ibid.) bidratt til å styrke den lokale bevisstheten om nødvendigheten av en god organisering av tiltaksarbeidet.

Ifølge SiS' egen oversikt hadde OP innen 2002 medvirket til å skape ca. 90 nye arbeidsplasser mot et mål på 100 (SND 2002, Start 2004). Denne rapporten viste dessuten til at tilsammen ca. 180 personer hadde deltatt på ulike kurs av eller med medvirkning fra SiS. I tillegg viste rapporten til mindre målbare resultater som fokus på å få fram etablererånden, holdningsendring blant bedriftene og innbyggerne i forhold til næringsutvikling og stedsidentitet samt best mulig service overfor næringslivet i kommunen gjennom prosjektet "Næringsvennlige kommuner".

Mens SND ønsket en spissing, ønsket SiS å være åpne for ulike typer prosjekter, ettersom "*spissing er vanskelig på en liten plass*". Ifølge prosjektoversikten (Start 2004) ble det med stort og smått gjennomført ca. 230 prosjekter i løpet av prosjektperioden.

En av informantene var svært kritisk til omstillingsarbeidet og mente at mer generelle rammevilkår som redusert arbeidsgiveravgift var langt viktigere. Vedkommende mente dessuten at man skulle hatt langt mer fokus på reiseliv, men at turisme og reiseliv ble vurdert som "*B-næring i industrikommunen Sokndal*", hvor en "*arbeidsplass er et sted hvor man bruker hjelm og kjeledress*" som en annen informant uttrykte det.

4.6 Andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen

I 1999 ble leveransene til Tyssedal gjenopptatt,²² og fikk med det en gunstig utvikling for hjørnesteinsbedriften Titania og hele kommunen.

Sokndal kommune ble i august 2003 medlem av den internasjonale Cittaslow-bevegelsen som har utspring fra Italia. Ifølge kommuneplanen for 2007-2018 skal medlemskapet ”bygge opp omkring og forsterke det gode liv i Sokndal”. Videre skal ”Tankegangen i Cittaslow skal være grunnleggende i all kommunal planlegging.”

Ifølge Strategisk Næringsplan for 2008-2009 er den største utfordringen for kommunen mangel på kvalifisert arbeidskraft. Kommunen har slitt med mange ledige stillinger, og har av den grunn iverksatt prosjekt om tilflyttere fra Nederland.

4.7 Langtidseffekter av omstillingsprogrammet

Som diskutert i forbindelse med statistikk over sysselsettings- og befolkningsutvikling i Sokndal (jf. kapittel 4.3) er det sannsynlig at OP innen 2002 bidro til at det ble skapt om lag 90 nye arbeidsplasser i kommunen. Med antatt addisjonalitet på 75 % for kortsiktige effekter og at også andre lokale forhold har hatt betydning for langsiktige endringer, har vi anslått at omstillingsprogrammet har skapt i området 68-101 arbeidsplasser i den aktuelle perioden. Dette antyder videre en sysselsettingseffekt på mellom 5 og 8 % av dagens sysselsettingsnivå.

Basert på dokumentgjennomgang samt intervjuer synes det som om OP i Sokndal har bidratt til følgende framtrede langtidseffekter: vekst innen turisme og reiseliv, fokus på nyskaping og omstillingsbehov samt styrket næringsutviklingsevne

- Når det gjelder bidrag til økt robusthet synes det klart at SiS bidro til en positiv utvikling innen reiselivsnæringen. Dette har medført en

²² <http://www.titania.no/no/pdf/1970%20-%202000-tallet.pdf>

del nye arbeidsplasser og en viktig diversifisering av den lokale økonomien.

- Veksten innen reiseliv framheves av samtlige informanter som den viktigste næringsmessige endringen i Sokndal de siste 10-20 årene. Det er imidlertid delte meninger om betydningen av OP for denne utviklingen, selv om de fleste informantene mener at man i løpet av perioden gjennomførte betydningsfulle prosjekter og gav bidrag til prosjekter som senere har vokst. F.eks. bidro SiS med midler til diverse prosjekter ved Sogndalsstrand Kulturhotell. SiS gav dessuten bidrag til søknad til Cittaslow-status. Utviklingen innen turisme og reiseliv har hatt en gunstig effekt på øvrige vareproduserende næringer.
- SiS initierte og tilrettela for mange kurs og etterutdanning, samt kompetansebyggingstiltak på forespørsel fra bedrifter. Ifølge prosjektleder i SiS gjaldt imidlertid de fleste bedriftshenvendelsene muligheter for støtte til harde investeringer, altså typisk produksjonsutstyr eller infrastrukturtiltak. Når det gjelder næringsutviklingsevnen er informantene samstemte i at denne er bedret som et resultat av OP.
- Flere informanter mener det er vanskelig å vurdere de konkrete effektene av OP i Sokndal, men at poenget, som en av informantene uttrykte det, *"var å få til en snuopperasjon, en mer positiv drive, og det har skjedd."* Flere informantene peker imidlertid på at avhengigheten til Titania framdeles er stor i Sokndal, og at man ikke lyktes helt i forhold til økt samarbeid, knopskyting og entreprenørskap.

For øvrig er det verdt å bemerke følgende:

- Det ble i løpet av OP gjennomført en del prosjekter på leverandørutvikling knyttet til bergverk, samt til nyskaping/innovasjon av mineraler/stein. Blant annet var det flere forsøk på å få til økt samarbeid mellom lokale SMB. Dette arbeidet synes imidlertid ikke å ha gitt varige effekter. Flere informanter påpeker dessuten at avhengigheten til Titania framdeles er stor, og at kommunen mangler typisk mellomstore bedrifter med 20-30 ansatte.

- Det ble gitt støtte til enkelte prosjekter knyttet til fysisk infrastruktur, blant annet en relativt stor bevilgning til prosjektering med mer av fiskerikar. Det ble dessuten etablert undervisningslokale med datautstyr for opplæring i ungdomsskolen, som også benyttes av kommune og næringsliv. Videre ble det gitt noe støtte til utvikling av turtraséer.
- Ifølge informant fra SND tok SND initiativ til å etablere relasjoner til FoU-miljø i Stavanger etc. Prosjektleder i Sokndal (og Dalane) var positive til dette, men det var vanskelig å dra med næringslivet. I tillegg var støtten fra de respektive styrene begrenset.
- Flere informanter viser til at det var mye fram og tilbake i den innledende fasen med hensyn til organisering, mål og tiltak. Særlig synes det å ha vært diskusjoner mellom den lokale prosjektledelsen og SND/Innovasjon Norge.
- Fra flere hold påpekes at det kom mange idéer lokalt, men at det skortet på gjennomføring, fullføring og kapital. Flere informanter mener da også at det kunne vært en strengere prioritering, at en del prosjekter ikke skulle fått støtte og at programmet i større grad skulle forsøkt å støtte eller utvikle mer omfattende prosjekter. Et par informanter kritiserer i så måte SiS for å ha drevet som et ”mini-SND” (jf. prosjektomfang). Jakobsen et al. (2001) påpekte i sin underveisevaluering at SND kunne ha bidratt med mer erfaringer fra andre områder, og dessuten kunne man hatt færre og større prosjekter med mer forpliktende framdriftsplaner.
- De siste to årene ble arbeidet med etablering av næringshage i Sokndal prioritert. Satsingen på næringshage har vært problemfylt²³ og ifølge Dalane Tidende har dette medført utflytting av bedrifter fra Sokndal.

²³ <http://dalane-tidende.no/index.php?option=com-content&view=article&id=4491:nei-til-naeringshagen->

5. OMSTILLINGSPROGRAMMET I DALANE

Foruten statistikk og diverse dokumenter baseres vurderingen av langtidseffekter av omstillingsprogrammet (OP) i Dalane på intervju med næringsjefen i Dalane (og daglig leder for OP), prosjektleder i OP, oppfølgere fra Innovasjon Norge (x2) og Rogaland fylkeskommune samt tidligere ordfører i Eigersund kommune.

5.1 Kort beskrivelse av Dalaneregionen

Dalane er den sørligste delen av Rogaland fylke. Regionen omfatter kommunene Eigersund, Sokndal, Lund og Bjerkreim. De største tettstedene er Eigersund (Eigersund kommune), Moi (Lund kommune), Hauge (Sokndal kommune) og Vikeså (Bjerkreim kommune). Disse fire tettstedene har nesten 2/3 av områdets folkemengde. Bosettingen er for øvrig spredt langs kysten og i de store dalførene i indre strøk. Eigersund er den klart største kommunen med 61 % av befolkningen i området (tall fra SSB 2009).

Kommunene varierer med hensyn til sentralitet og næringsstruktur. I Eigersund har fiske, fiskeindustri og havneaktiviteter tradisjonelt vært viktig. Kommunen har også en rekke bedrifter som spesialiserer seg på avansert navigasjonsteknologi for skipsfart, samt en betydelig aktivitet knyttet til petroleumsindustrien. I Lund er treindustrien dominerende, mens Bjerkreim er en utpreget jordbrukskommune (Jakobsen et al. 2001). I Sokndal har bergverk dominert næringsstrukturen.

5.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Samtidig som Sokndal fikk omstillingsstatus i 1996 (jf. kapittel 4.2) ble Dalane gitt en avgrenset omstillingsstatus uten forutgående søknad (Jakobsen et al. 2001)²⁴. Dette ble av KRD betegnet som et *"begrenset*

²⁴ Jakobsen et al. (2001:234) påpeker at omstillingsstatusen til Dalane framstår som underlig, ettersom næringslivet *"går godt og befolkningen er i jevn vekst"*.

omstillingsprogram” (Christensen 2005). Årsaken til at også Dalane-regionen ble tildelt et omstillingsprogram (OP) var at man ville anlegge et regionalt perspektiv på omstillingsutfordringene, og fremme nyskaping og knoppskyting for å gjøre næringslivet i regionen bedre rustet til å takle endringer ved hjørnesteinsbedriftene. OP i Dalane var derfor *beredskapsbasert*, og den årlige bevilgningen på ca. 2 MNOK skulle primært benyttes for å etablere et godt hjelpe- og støtteapparat for nyetablerere.

5.3 Utvikling over tid

Tabell 5.1 viser at Dalane-regionen har hatt en positiv befolkningsutvikling før, under og etter OP. Dette er Dalane alene om i vårt utvalg.

Tabell 5.1: Status og utvikling før, under og etter omstillingsperioden i Dalane. Tall for 1.1. (Kilde: Panda).

	1991	1997	Endring 91-97	2002	Endring 97-02	2009	Endring 02-09
Befolkning	21310	21928	618	22230	302	22906	676
Arbeidsstyrke	9509	10010	501	11258	1248	12394	1136
Utpending	1787	2210	423	2515	305	3601	1086
Innpending	1222	1104	-118	1276	172	1969	693
Sysselsatte	8334	8701	367	9626	925	10671	1045
primær	1151	993	-158	842	-151	753	-89
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	1	1
industri/bergverk	2586	2625	39	2796	171	2521	-275
kraftsektor	116	105	-11	91	-14	97	6
bygg/anlegg	600	603	3	773	170	1014	241
handel/hotell/res	912	1051	139	1255	204	1575	320
transport	393	366	-27	394	28	538	144
finans/forretningsm.tj.yt	241	298	57	464	166	663	199
offentlig/annen tjenesteyt.	2272	2549	277	3001	452	3503	502
Uoppgitt	63	111	48	10	-101	6	-4

Etter OP har sysselsettingsutviklingen vært positiv i de fleste bransjer. Særlig har det under og etter omstillingsperioden vært stor vekst i bygg og anlegg, handel/hotell/restaurant samt i privat og offentlig tjenesteyting. Primærnæringene og industri/bergverk har i samme periode hatt negativ utvikling. Vi ser også at så vel utpendling som innpendling har hatt stor vekst i perioden etter OP.

Tabell 5.2: Forventet endring og avvik fra forventet endring i sysselsetting i Dalane (Kilde: Egne beregninger).

	Forventet endring i sysselsatte ut fra andre kommuner			Avvik faktisk minus forventet endring i sysselsetting		
	før OP	under OP	etter OP	før OP	under OP	etter OP
Primær	-202	-66	-74	44	-85	-15
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	1
industri/bergverk	22	-30	-96	17	201	-179
Kraftsektor	-6	-13	0	-5	-1	6
bygg/anlegg	-72	141	168	75	29	73
handel/hotell/res	96	97	117	43	107	203
Transport	-16	-19	15	-11	47	129
finans/forretningsm.tj.yt	118	68	96	-61	98	103
offentlig/annen tjenesteyt.	406	377	230	-129	75	272
Uoppgitt	-50	-73	-6	98	-28	2
Sum	296	482	449	71	443	596
Virkninger spesielle forhold i området						
Nedbemanning industri	-158	-151	-217			
Ringvirkninger	-25	-25	-36			
Sum virkninger	-183	-176	-252	254	619	848

Tabell 5.2 viser hvor mange flere sysselsatte det har blitt i Dalane siden 1991 når vi korrigerer for bransjevis utvikling som andre kommuner og nedbemanning i basisnæringene i perioden. Tabellen er beregnet som for Odda (jf. Tabell 1.2).

I foreliggende rapporter og evaluering er det ikke tallfestet hvor mange arbeidsplasser som omstillingsprogrammet bidro til i løpet av omstillingsperioden. Om vi antar kr 330 000 i kostnad pr arbeidsplass som i øvrige programmer, kan vi anslå denne kortsiktige effekten til ca 40 arbeidsplasser. Tabell 5.2 antyder at Dalane fikk 1467 flere arbeidsplasser enn forventet i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (619+848).

5.4 Kort beskrivelse av omstillingsprogrammet

Omstillingsperioden i Dalane var fra 1997 til 2001. I tillegg ble det i 2002 bevilget midler til en 2-årig videreføring av enkelte prosjekter. OP var organisert som et prosjekt som ble administrert av Næringsjefen i Dalane. Programmet ble i første omgang etablert som "Omstillingsprogrammet i Dalane" men dette ble endret til "Nyskaping i Dalane" (NiD) etter om lag ett år. Årsaken til dette var ifølge en informant at man oppfattet "omstilling" som negativt, og man ville i stedet fokusere på det positive ved nyskaping.

Fra høsten 1998 ble det ansatt en prosjektleder med hovedansvar for nyetablerere samt en rekke andre prosjekter. I tillegg ble det tilsatt en person i en 50 % administrativ stilling. Styret for NiD bestod av en politiker samt en representant for næringsforeningene i hver av kommunene. I tillegg hadde Kværner Egersund en representant. SND Oslo samt Rogaland fylkeskommune (Rfk) hadde begge observatørstatus i styret. Rfk deltok ifølge en informant i liten grad på møter. Ut i fra informanters uttalelser vurderer vi det slik at NiD i stor grad var politikerstyrt, selv om næringslivet var i flertall. Samlet kom den statlige bevilgningen opp i ca. 5,2 MNOK. Samme sum ble bevilget fra lokalt/regionalt hold, dvs. totalt ble det brukt omlag 10,4 MNOK på omstillingsprogrammet i Dalane.

Ifølge Christensen (2005) var visjonen for OP i Dalane at det skulle bidra til å skape et mer dynamisk og utviklingsrettet næringsliv i regionen. Dette skulle konkret skje ved å gjøre Dalane til den mest attraktive regionen for nyetablering og nyskaping, samt ved å ta initiativ til konkrete nyskappingsprosjekter.

Mål og strategi for omstillingsarbeidet i Dalane ble justert og spisset i flere omganger etter signaler og påtrykk fra KRD og SND. Ifølge Christensen

(2005) var målsettingene i programmet knyttet til prosjekter man ville bidra til, ikke et spesifikt antall arbeidsplasser som skulle etableres i løpet av perioden. Bakgrunnen for dette var at man vurderte det begrensede økonomiske handlingsrommet som lite egnet til annet enn å gi bidrag til nyetableringer. Ifølge Jakobsen et al. (2001) var det faglig uenighet mellom SND og omstillingsorganisasjon om mål og strategier.

I handlingsplanen ble det definert tre hovedstrategier: 1. Skape en grunnleggende positiv holdning til nyetablering og nyskaping gjennom kompetanseheving, informasjon og profilering, 2. Sikre et effektivt og profesjonelt tiltaksapparat til tjeneste for gründere og nyskaperere i hele regionen og 3. Bidra til realisering av etablerer- og nyskappingsplaner samt arbeidsplasser ved å stimulere til kreativitet, entreprenørskap og utviklingssevne. I tillegg tok man mål av seg å bidra til å utvikle i alt 100 nyskappingsprosjekter innen utgangen av 2001.

De bedriftsrettede tiltakene kan grovt deles i to. På den ene siden finner vi det årlige ”bedriftsstipendet” på 200 000 NOK som ble tildelt en enkelt bedrift. På den andre siden ble det gitt mindre bidrag til ulike prosjekter som var på svært tidlige utviklingsstadium. Begrunnelsen for dette var at det i disse fasene fantes få andre virkemidler, og at begrensede midler således kunne ha relativt stor effekt.

I avslutningsfasen var aktivitetene i regi av NiD konsentrert om to innsatsområder (SND 2001). For det første å videreføre satsingen på nyskaping og nyetablerere med utgangspunkt i den regionale næringshagen. Herunder lå det også en satsing på etablering av bredbåndsnett i regionen. For det andre å sikre regionen kvalifisert arbeidskraft. Her ble både jobbet med ulike kompetansetiltak og markedsføring av regionen for å tiltrekke seg tilflyttere. NiD favnet således bredt. I sin underveisevaluering etterlyste Jakobsen et al. (2001) en mer tydelig satsing på enkelte sektorer eller bransjer med spesielt potensial for nyskaping.

5.5 Tidligere vurderinger

I SND-rapporten for 2002 framheves det at omstillingsarbeidet har *”hatt stor betydning for å styrke det regionale tiltaksapparatet ved at man har fått*

styrket staben hos Nærings sjefen i Dalane. Samtidig har tiltaksapparatet i stor grad ledet prosjektene selv for å maksimere læringseffektene.” Videre peker rapporten på at omstillingsarbeidet ”har bidratt til å utvide kontaktflaten ut av regionen mot så vel Stavanger-området som andre nasjonale og internasjonale miljøer.”

SND (2000) vurderte organiseringen som lite kostnadseffektiv. Videre ble det påpekt at det var for lite kraft i arbeidet, dette til tross for ”flere interessante prosjekter”. Det ble hevdet at det ”er usikkert i hvilken grad dette omstillingsprosjektet bidrar i den totale næringsutviklingen i Dalane. Relasjonene til kunnskapsmiljøene i Stavanger-området bør videreutvikles for å forsterke utviklingsarbeidet.”

Sluttevalueringen tyder på at det var kniving mellom kommunene om hvilke type næringsvirksomhet som skulle støttes. Styrets holdning til dette var at man ville prioritere prosjekter som kunne gi arbeidsplasser og verdiskaping, geografi var med andre ord underordnet i følge en informant. Ifølge sluttevalueringen ble den geografiske spredningen av prosjekter like fullt god.

Ifølge Jakobsen et al. (2001) måtte NiD forholde seg til samme rapporteringsregime som øvrige omstillingsområder, til tross for at det var et såkalt begrenset program. Christensen (2005:24) skriver i sin sluttevaluering at ”det er ikke til å legge skjul på at det underveis har vært frustrasjoner i den lokale programledelse over krav til papirarbeid og dokumentasjon.” Samtidig påpekes det her at dette har gitt en ”betydelig heving av realkompetanse på nærings sjefens kontor”, hvilket en har hatt glede av i senere prosjekter. Evalueringen fra SNF høsten 2001 konkluderte forøvrig med at programmet kunne vise til en rimelig god måloppnåelse i perioden.

5.6 Andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen

Fram til høsten 2008 (og finanskrisen) sørget den globale høykonjunkturen for en positiv utvikling ved Titania i Sokndal, samt for leverandørindustrien til petroleumsvirksomheten i Eigersund kommune.

5.7 Langtidseffekter av omstillingsprogrammet

Som diskutert i forbindelse med statistikk over sysselsettings- og befolkningsutvikling i Dalane (jf. 5.3) er det sannsynlig at omstillingsprogrammet innen 2001 bidro til at det ble skapt om lag 40 nye arbeidsplasser i regionen. Med antatt addisjonalitet på 75 % for kortsiktige effekter og at også andre lokale forhold har hatt betydning for langsiktige endringer, har vi anslått at omstillingsprogrammet har skapt i området 30-38 arbeidsplasser i den aktuelle perioden. Dette antyder videre en sysselsettingseffekt på mellom 0,3 og 0,4 % av dagens sysselsettingsnivå.

Basert på dokumentgjennomgang samt intervjuer synes det som om OP i Dalane har bidratt til følgende framtreende langtidseffekter: styrket offentlig næringsutviklingsevne samt til en viss grad forbedret samarbeid mellom kommuner og næringsliv. Dette kan på sett og vis bidra positivt til økt robusthet, ved at ulike aktører er i bedre stand til å takle så vel motgang som medgang.

- Christensen (2005:24) framhever regional enighet om det å jobbe målrettet for næringsutvikling, kompetanseheving og profilering som den kanskje viktigste effekten av omstillingsarbeidet.
- Det ble etablert et profesjonelt og synlig hjelpe- og støtteapparat for nyetablerere og eksisterende bedrifter med nye prosjekter. Dette hører til Næringssjefen i Dalanes kontor og er ifølge flere informanter den viktigste effekten av omstillingsprogrammet.
- Reisemål SydVest ble etablert som destinasjonsselskap for Dalane, med NiD som direkte involverte. NiD bidro i tillegg til oppstart av desentralisert utdanning av reiselivsaktører. Utarbeidet reiselivsplan i 1998. Det ble gitt avgjørende bidrag til etablering av og kompetansebygging rundt Reisemål Syd Vest (Christensen 2005). Dette samarbeidet har imidlertid de to siste årene lidd under en konflikt som primært angår Egersund og Sogndalstrand i Sokndal. Ifølge en informant var reiselivsaktørene generelt sett engasjerte og positivt innstilte til samarbeid, men enkelte av kommunene klarte ikke å enes om finansieringsmodell for destinasjonsselskapet.

For øvrig har synes følgende prosjekter å ha gitt positive bidrag til nærings- og samfunnsutviklingen i Dalane:

- NiD bidro til et forprosjekt for satsing på utbygging av høyhastighetsnett i Dalane. Dette var et av hovedargumentene for å videreførte programmet utover den primære 4-årsperioden.
- NiD bidro med økonomisk støtte i planleggings- og utredningsfasen av en rekke bedriftsrettede prosjekter. Hovedtyngden av disse var på nyetablerere.
- NiD initierte og bidro til å finansiere en rekke kurs og lignende. Per 2000 (SND 2000) hadde NiD arrangert 6 ulike kurs med totalt 120 deltaker, herunder en reiselivsutdanning bestående av flere moduler.
- I en tidlig fase av Dalane vg.skoles arbeid med ungdomsbedrifter ble det gitt økonomiske bidrag til arbeidet, i tillegg til at administrasjon og styremedlemmer i NiD bidro aktivt som bedriftsrådgivere for UB, og som dommere i regionale konkurranser.
- Det ble skolert et stort antall lokale prosjektledere som har bidratt i en rekke prosjekter også etter programmets. Dette forholdet nevnes av flere informanter.

Det ble etablert en struktur og en finansieringsmodell for høyere utdanning i regionen, og NiD ble etterfulgt av et kompetanseprogram. NiD bidro til opprettelsen av diverse kurs på universitets- og høyskolenivå, desentralisert utdanning.

For øvrig er det verdt å bemerke følgende:

- Dalane Næringshage var et av programmets viktigste prosjekter. Ifølge Christensen (2005) var programforlengelsen avgjørende for realisering av næringshagen. NiD gjorde det nødvendige forarbeidet for å etablere Dalane Næringshage i Egersund, med tilknytning til næringshagesatsingen i Sokndal. Næringshagen har i etterkant imidlertid hatt en dårlig utvikling. Ifølge en informant skyldtes dette at aktørene forsvant, og næringshagen i Dalane utviklet seg aldri så langt at det ble tatt fatt på reelt utviklingsarbeid.

- Ifølge prosjektledelsen slet man med at det ikke var forståelse for behovet for omstilling i regionen. Ifølge informanter var det enkelte i Dalane som følte seg klientifiserte ved å bli tildelt omstillingsstatus. Man var vant til svingninger ved de store bedriftene. Da Titania i Sokndal nedbemannet var Aker Egersund i en oppbemanningsfase, og ganske mange byttet rett og slett kjeledress fra den ene dagen til den andre. Et par av informantene påpeker at det var et paradoks å jobbe med et omstillingsprogram i en kontekst hvor det var stort behov for arbeidskraft. Christensen (2005) viser til at Dalaneregionen i 2004 gjorde et hopp fra 38 til 6 plass i Telemarksforsknings parameter "Antall nyetablerere" i det uoffisielle "NM i næringsutvikling". Hun mener det er "*all grunn*" til å sette denne framgangen i forbindelse med omstillingsprogrammet.
- Dalane Næringsforening ble etablert i 2004 etter lengre periode med forarbeid, hvor NiD bidro med midler. I tillegg deltok næringssjefen i styringsgruppene. NiD bidro med økonomisk støtte til interimstyret og forprosjektet som ledet fram til stiftelsen av Dalane Næringsforening (Christensen 2005). Denne organisasjonen fikk imidlertid aldri den funksjonen man hadde håpet og, og er i dag en underavdeling av Stavanger næringsforening. En av informantene karakteriserer den som et "*verkende sår*". Ifølge flere av informantene skyldes dette at bedrifter har prioritert deltakelse i sine respektive kommunebaserte næringsforeninger.

6. OMSTILLINGSPROGRAMMET I SIGDAL KOMMUNE

Foruten statistikk og diverse dokumenter baseres vurderingen av langtidseffekter av omstillingsprogrammet (OP) i Sigdal på intervju med leder for OP, nåværende rådmann, styremedlem i næringsshagen i Sigdal, nåværende ordfører (prosjektleder i OP) samt to bedriftsledere som var styremedlemmer i OP.

6.1 Kort beskrivelse av Sigdal

Sigdal kommune ligger i Buskerud fylke. Fra kommunesentret Prestfoss er det rundt 6 mil til alle de tre Buskerud-byene Drammen, Hønefoss og Kongsberg. Befolkningsutviklingen siden 1995 var forholdsvis jevnt og svakt nedadgående fram til 2005, men har etter dette stabilisert seg og steget noe. Ifølge kommunens egne nettsider²⁵ er imidlertid Sigdal tradisjonelt sett en typisk jord- og skogbrukskommune. Den store veksten ved fabrikken Sigdalskjøkken på 1970- og 1980-tallet medførte at Sigdal ble en industrikommune. Fabrikken er med sine om lag 115 årsverk framdeles en hjørnestein i kommunen, selv om virksomheten nå kun omfatter sammensetning og distribusjon til det norske markedet. I kommunen er det også industri- og sagbruksvirksomhet både i Eggedal, Nedre Eggedal, Prestfoss og på Nerstad.

Kulturbasert reiseliv og hytteturisme er viktig for kommunen, og Sigdal har store utmarks- og fjellområder. Med rundt 3200 hytter og med stadig stor etterspørsel etter hyttetomter betyr hytteturismen og byggevirksomhet rundt dette mye for næringslivet i kommunen. Sigdal og Eggedal Museum og Folkemusikkentret for Buskerud på Prestfoss og kunstnerhjemmene til Th. Kittelsen og Chr. Skredsvig er viktige brikker i den såkalte "Kunstnerdalen".

Riksvei 287 fra Åmot i Modum er eneste riksveiadkomst, og kommunen har ikke jernbane eller flyplass.

²⁵ <http://www.sigdal.kommune.no/default.asp?uid=171&CID=2>

6.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Bakgrunnen for omstillingsprogrammet (OP) i Sigdal var nedbemanninger ved Stora Byggprodukter (nå Sigdalskjøkken AS) fra 398 ansatte i 1986 til 125 ansatte i 1995 (Andersen m.fl. 1997).

6.3 Utvikling over tid

Tabell 6.1: Status og utvikling før, under og etter omstillingsperioden i Sigdal. Tall for 1.1. (Kilde: Panda).

	1991	1996	Endring 91-96	2002	Endring 96-02	2009	Endring 02-09
Befolkning	3700	3618	-82	3544	-74	3534	-10
Arbeidsstyrke	1871	1746	-125	1848	102	1984	136
Utpendling	443	560	117	580	20	637	57
Innpendling	51	85	34	135	50	237	102
Sysselsatte	1372	1320	-52	1359	39	1575	216
primær	231	171	-60	154	-17	165	11
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	1	1
industri/bergverk	399	361	-38	306	-55	419	113
kraftsektor	22	21	-1	0	-21	13	13
bygg/anlegg	143	127	-16	140	13	175	35
handel/hotell/res	106	116	10	133	17	158	25
transport	89	89	0	96	7	74	-22
finans/forretningsm.tj.yt	29	25	-4	87	62	76	-11
offentlig/annen tjenesteyt.	347	396	49	441	45	492	51
Uoppgitt	6	14	8	2	-12	2	0

Av tabell 6.1 kan vi lese at Sigdal har hatt en negativ befolkningsutvikling gjennom hele perioden, men så vel arbeidsstyrken som antallet sysselsatte har økt under og etter OP. Spesielt basisnæringen (primær og sekundær) hadde en nedgang både i forkant av og under OP. I påfølgende periode (frem til i dag) har imidlertid antallet sysselsatte i industri/bergverk økt betraktelig. I 2009 var det flere sysselsatte i sistnevnte enn i 1991. Offentlig og annen

tjenesteyting har vokst betydelig i samme periode. Etter en positiv utvikling innen forretningsmessig tjenesteyting under OP har sektoren opplevd nedgang i påfølgende periode. Samtidig har handel/hotell/reiseliv samt bygg/anlegg utviklet seg positivt.

Tabell 6.2: Forventet endring og avvik fra forventet endring i sysselsetting i Sigdal (Kilde: Egne beregninger).

	Forventet endring i sysselsatte ut fra andre kommuner			Avvik faktisk minus forventet endring i sysselsetting		
	før OP	under OP	etter OP	før OP	under OP	etter OP
Primær	-25	-24	-13	-35	7	24
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	1
industri/bergverk	10	-10	-11	-48	-45	124
Kraftsektor	0	-4	0	-1	-17	13
bygg/anlegg	-25	29	30	9	-16	5
handel/hotell/res	-2	19	12	12	-2	13
Transport	-5	-9	3	5	16	-25
finans/forretningsm.tj.yt	2	16	18	-6	46	-29
offentlig/annen tjenesteyt.	54	42	32	-5	3	19
Uoppgitt	-3	-12	-1	11	0	1
Sum	7	48	69	-59	-9	147
Virkninger spesielle forhold i området						
Nedbemanning industri	-98	-93	137			
Ringvirkninger	-16	-15	19			
Sum virkninger	-114	-108	156	55	100	-9

Tabell 3.2 viser hvor mange flere sysselsatte det har blitt i Sigdal siden 1991 når vi korrigerer for bransjevis utviklings som andre kommuner og nedbemanningene innen basisnæringene i perioden. Tabellen er beregnet som for Odda (jf. Tabell 1.2).

I foreliggende sluttrapporter og evaluering er det ikke tallfestet hvor mange arbeidsplasser som omstillingsprogrammet bidro til i løpet av

omstillingsperioden. Om vi antar kr 330 000 i kostnad pr arbeidsplass som i øvrige programmer, kan vi her anslå denne kortsiktige effekten til ca 80 arbeidsplasser. Tabell 6.2 antyder at Sigdal fikk 91 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (100-9).

6.4 Kort beskrivelse av omstillingsprogrammet

Den første utbetalingen til omstillingstiltak kom i 1992 (Andersen et al. 1997), men den formelle omstillingsprosessen i Sigdal startet i 1996, i første omgang fram til 1999. Sigdal organiserte OP i en prosjektorganisasjon under kommunen - Sigdal i Utvikling (SiU). For perioden 1996-1999 ble det bevilget 7,55 MNOK over den statlige omstillingsbevilgningen. I slutten av 1999 fikk kommunen tilsagn om videreføring av OP, utover ordinær omstillingsperiode, for tre hovedprosjekter. Det ble da fra KRD bevilget 2,6 MNOK. til prosjektene entreprenørskap, nettverksarbeid og profilering. Ifølge Hartmark (2001) ble det i alt utbetalt MNOK 19,5 i omstillingsmidler fra KRD (7,55 MNOK), Sigdal kommune (5,8 MNOK) og Buskerud fylkeskommune (6,1 MNOK). I tillegg ble Sigdal i perioden 1996-1999 tilført totalt ca. 8,7 MNOK gjennom SNDs ordinære virkemiddelapparat.

SNDs distriktkontor i Buskerud hadde hovedlederansvar for SiU i perioden 1996-1999. Fra 2000 fikk kommunen selv oppfølgingsansvar (SND 2000). Styringsgruppen for SiU bestod av ordfører, rådmann, nærings sjef, fire representanter fra næringslivet samt representant fra SND Buskerud. Denne tok ifølge Hartmark (2001) aktivt del i prosessen sammen med prosjektansvarlig (nærings sjef) og prosjektleder. I tillegg nevnes tre eksterne konsulenter som viktige for gjennomføring av diverse prosjekter samt personer fra SND, kommunen og fylkeskommunen.

Den overordnede målsettingen for OP i Sigdal var å skape *"en kvalitets- og lønnsomhetsorientert utvikling som er i pakt med natur og miljø, og som vil bidra til å sikre eksisterende arbeidsplasser, skape ny aktivitet og ny økonomisk virksomhet"* (Sigdal kommune 2001). Ut i fra denne ble følgende konkrete mål definert: arbeidsledighet under landsgjennomsnittet, 69 nye arbeidsplasser, 30 nye prosjekter, god veistandard og bedret infrastruktur, og utvikling av sentrum og hytteområdene hvor det legges vekt på estetikk og trivsel. I korthet var fokus på entreprenørskap, nettverk og profilering

(Andersen et al. 1997). Prioriterte satsningsområder var kulturbasert reiseliv, småbedriftsstrategi, hytteutvikling, landbruksbasert næring samt kommunikasjon og veier (Hartmark 2001). Herunder ble det satt så vel kvantitative som kvalitative målsettinger.

6.5 Tidligere vurderinger

Informantene i Sigdal gir totalt sett en positiv vurdering av organiseringen og gjennomføringen av OP. Fra en del informanter pekes det imidlertid på at prosjektledelsen kunne vært sterkere, og at den særlig kunne hatt mer (industriell) konkret næringserfaring. Noen informanter mener også at man kunne hatt en tøffere prioritering av midler, og at det ”sprikte litt for mye i alle retninger”. Flere informanter viser dessuten til at en del politikere følte seg tilsidesatt, samt at SiU kunne vært gjort bedre kjent lokalt. Samtlige mener imidlertid at OP ble godt forankret i det eksisterende næringslivet.

I Hartmarks sluttevaluering (2001) gis Sigdal gode skussmål for organisering og gjennomføring av OP. Organiseringen i prosjekt vurderes som ”*riktig og hensiktsmessig*.” En av våre informanter er imidlertid svært kritisk til denne evalueringen og hevder at den ikke ble tatt helt seriøst av kommunen. Informanten mener at måten OP framstilles og hvilke effekter som oppgis er noe mange i Sigdal ”*ikke kjenner seg igjen i*.”

Til tross for nedgang i sysselsettingen påpekte Andersen m.fl. (1997) i en tidlig underveisevaluering at SiU hadde bidratt til diversifisering av den lokale økonomien. De viste også til kommunen, som mente det har kommet positive effekter som økt lokalt engasjement og sterkere fokusering på næringspolitikk ut av OP.

Under Omstillingskonferansen 2007²⁶ viste Astrid Green, administrativ leder for omstillingsprosjektet og nå styreleder for Næringshagen i Kunstnerdalen, til følgende effekter/resultater av omstillingsarbeidet i Sigdal: man var blitt mer smidige i utviklingsarbeid, Sigdal hadde fortsatt en portefølje av prosjekter, de brukte verktøykassen og utviklet nye verktøy og programmer

²⁶ http://www.innovasjon Norge.no/TP_fs/Regional_Omstilling/Astrid%20Green.pdf

selv og sammen med andre aktører, profesjonalitet, det visuelle, flere arenaer, flere turte prøve, man var raskere frem til samhandling og resultat, hadde større nettverk, igangsetting av nye prosesser, læring og erfaring, flere partnerskap og utviklingsavtaler, posisjonert oss, mer spissing samt ”Vi er blitt tøffere, vi står ikke med lua i hånda!”.

I Hartmarks (2001) sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Sigdal framheves det at øvrige omstillingsområder kan lære følgende av SiU: effektiv organisering av omstillingsarbeidet, tidlig mobilisering samt et godt strukturert målhierarki og god avstemming mellom SNP og omstillingsorganisasjonens mål. For øvrig viser evalueringen til at så vel kvantitative som kvalitative målsettinger er nådd. I evalueringen framheves god organisering, en kompetent og engasjert prosjektledelse, kommunal bevisstgjøring om betydningen av systematisk utviklingsarbeid, bred deltakelse fra næringslivet samt stimulert samspill mellom kommune og næringsliv. Det understrekes at det er utfordrende å presist tilskrive effekter av omstillingsprogrammet kontra den generelle økonomiske veksten.

6.6 Andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen

Stor vekst i hyttebygging og relaterte aktiviteter. Sigdal er en stor hyttekommune, og det planlegges flere hundre nye hytter i nærheten av Norefjell²⁷.

Flere informanter trekker fram den internasjonale høykonjunkturen som særdeles viktig for Sigdal i utviklingen gjennom og etter omstillingsperioden. De hevder i så måte at dette har vært langt viktigere for kommunen enn omstillingsprogrammet. Enkelte av informantene peker på at konjunkturen gjorde det utfordrende å jobbe med omstilling (hvorfor omstille et næringsliv som går godt?). De seneste årene har imidlertid produksjonsbedriftene i Sigdal i likhet med lignende bedrifter nasjonalt og internasjonalt slitt som følge av den internasjonale finanskrisa.

²⁷ <http://www.hytteavisen.no/snart-klart-for-hundrevis-av-nye-hyttetomter-i-sigdal.4684876.html>

Likeledes framhever flere den positive betydningen av redusert arbeidsgiveravgift, samt senere kompensasjon for oppheving av redusert arbeidsgiveravgift, såkalte RDA-midler. Den reduserte avgiften er positiv for samtlige bedrifter, mens RDA-midlene har blitt brukt til å utbedre vei til Sigdalskjøkken.

Videre er det relevant å framheve næringshagen som ble opprettet i 2003.

6.7 Langtidseffekter av omstillingsprogrammet

Som påpekt i kapitlet som omhandler sysselsettings- og befolkningsutvikling i Sigdal (jf. 6.3) er det - hvis vi antar kr 330 000 i kostnad pr arbeidsplass som i øvrige omstillingsprogrammer – mulig å anslå denne kortsiktige effekten til ca 80 arbeidsplasser. Med antatt addisjonalitet på 75 % for kortsiktige effekter og at også andre lokale forhold har hatt betydning for langsiktige endringer, har vi anslått at omstillingsprogrammet har skapt i området 60-75 arbeidsplasser i den aktuelle perioden. Dette antyder videre en sysselsettingseffekt på mellom 4 og 5 % av dagens sysselsettingsnivå.

Som vi har sett av sysselsettingstallene var utviklingen innen industrien gunstig i perioden 2001-2009. Etter dette har imidlertid situasjonen vært preget av nedbemanninger etc. Basert på kvalitativ analyse synes følgende momenter å kunne være direkte eller indirekte relatert til omstillingsprogrammet:

- Flere peker på at samhandlingen mellom kommunen og næringslivet har blitt bedre, samt at det har utviklet seg et godt forhold mellom skole og næringsliv som ikke fantes tidligere.
- Stor vekst i hyttemarkedet. Flere informanter mener at det kunne vært gjort mer ift reiseliv og hyttebygging i løpet av omstillingsprogrammet. De aller fleste viser nettopp til reiseliv som den kommende vekstnæringen av betydning for Sigdal i tiden framover.
- Branding av lokale råvarer – ”Eventyrsmak”. Mye småskala innovasjon i gårdsturisme etc.

- Det ble brukt omstillingsmidler til vann- og avløpsprosjekt knyttet til hyttebygging. Ellers ble det i omstillingsperioden jobbet mye for å skape bevissthet om betydningen av god infrastruktur. Ny vei er nå under bygging, hvilket flere informanter sporer tilbake til arbeid gjort i løpet av omstillingsperioden.
- Sentrumsutvikling i Prestfoss og Eggedal.
- Næringshagen, som er rettet mot nyskapende SMB. Her finnes særlig kompetansearbeidsplasser, hvorav mange besatt av kvinner. Men delte meninger blant informantene om betydningen av denne, selv om samtlige framhever den som en suksess. Næringshagen har fått stor oppmerksomhet nasjonalt.
- Etablering av arenaer for samarbeid for aktører innen samme bransje: Sigdal industriforening og Sigdal & Eggedal Turistservice.
- SiU har bidratt til et mer differensiert næringsliv. Informantene synes enige om at dette kunne ha skjedd uavhengig av OP, men at det ville tatt mye lenger tid. Selv de informantene som synes mest positive til nyskappingsarbeidet erkjenner at *”det ble kanskje ikke skapt så mye nytt, men vi sikret i hvert fall det vi hadde”*.
- Økt kompetanse, eksempelvis knyttet til prosjektledelse, som resultat av kurs etc., og økt bevissthet om betydningen av dette. Industriforeningen gjennomfører diverse kurs. Informanter påpeker at det er større sosial aksept for å ta høyere utdanning, men flere viser til at dette er en generell trend i tida.
- Guideutdanning relatert til reiselivssatsing. Dette har ifølge informanter i tillegg bidratt til økt bevissthet og kjennskap om sted og kultur.
- Holdningsendring i form av bevisstgjøring i forhold til betydning av nyskaping, kunnskap og samarbeid. Samtidig peker flere informanter på at janteloven framdeles står sterkt. Informantene har delte meninger om omstillingsprogrammet har bidratt til en mer entreprenørfremmende kultur.

7. OMSTILLINGSPROGRAMMET I NARVIK KOMMUNE

Foruten statistikk og diverse dokumenter baseres vurderingen av langtidseffekter av omstillingsprogrammet (OP) i Narvik på intervju med tidligere ordfører, som også var styreleder i selskapet Futurum i OPs innledende fase, to forhenværende direktører i Futurum, to prosjektledere i Futurum, en bedriftsinformant, daglig leder ved Forskningsparken i Narvik samt Innovasjon Norges representant som hadde oppfølgingsansvar.

7.1 Kort beskrivelse av Narvik

Narvik kommune i Nordland fylke finner vi i den innerste delen av Ofotfjorden. Kommunen grenser i nord til Troms fylke, i øst og sør til Sverige, og i vest og sørvest til hhv. Evenes og Ballangen kommuner. Byen har siden åpningen av Ofotbanen i 1902 fungert som viktigste havn for utskipping av jernmalm fra Luossavaara-Kiirunavaara (LKAB)s gruver i Kiruna. Denne virksomheten er selve grunnlaget for Narvik som by (Karlsen & Lindeløv 1998).

Narvik er en skoleby og en «teknologihovedstad» for regionen. Byen har videregående skoler, teknisk fagskole og Høgskolen i Narvik (HiN) med avdelinger for helsefag og teknologiske fag med sivilingeniørutdanning fra 1990. Byen har utviklet seg til et teknologisk senter, bl.a. bygd opp omkring Veiledningsinstituttet for Nord-Norge (VINN).

Narvik er handelssenter for Ofoten. Sjø, vei og jernbane gjør byen til et distribusjonsknutepunkt for en rekke handelsvarer. Narvik har regional flyplass i kommune, og til stamruteflyplassen på Evenes er avstanden omkring 79 km. Kommunen er videre en betydelig reiselivsdestinasjon, særlig vinterstid med flere alpinanlegg.

7.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

På 1970- og 80-tallet ble Narvik rammet av nedbemanninger i byens hjørnesteinsbedrifter, LKAB og NSB. Denne negative utviklingen fortsatte i

LKAB og NSB. I tillegg var det nedbemanninger i bl.a. Norsk Forsvarsteknologi og Televerket. Totalt ca. 440 arbeidsplasser forsvant i følge våre informanter og kommunen tapte på kort tid i overgangen fra 80- til 90-tallet 10 % av den totale sysselsettingen (Futurum 2007).

7.3 Utvikling over tid

Tabell 7.1. viser utviklingen i Narvik i den aktuelle tidsperioden.

Tabell 7.1: Status og utvikling før, under og etter omstillingsperioden i Narvik. Tall for 1.1. (Kilde: Panda).

	1991	1996	Endring 91- 96	2001	Endring 96- 01	2009	Endring 01-09
Befolkning	18639	18739	100	18577	-162	18348	-229
Arbeidsstyrke	8059	8169	110	8083	-86	9294	1211
Utpending	977	831	-146	776	-55	883	107
Innpendling	748	754	6	868	114	1265	397
Sysselsatte	7981	7987	6	8005	18	9564	1559
Primær	62	81	19	67	-14	67	0
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	783	533	-250	360	-173	738	378
Kraftsektor	275	255	-20	150	-105	166	16
bygg/anlegg	457	378	-79	526	148	925	399
handel/hotell/res	1381	1302	-79	1558	256	1811	253
Transport	1315	1221	-94	963	-258	1052	89
finans/forretningsm.tj.yt	458	426	-32	663	237	796	133
offentlig/annen tjenesteyt.	3100	3673	573	3717	44	4004	287
Uoppgitt	150	118	-32	1	-117	5	4

Av tabellen kan vi lese at Narvik har hatt en negativ befolkningsutvikling både under og etter OP. Men, så vel arbeidsstyrken som antallet sysselsatte har økt kraftig etter OP, og kommunen har opplevd økende innpendling. Spesielt industri og kraft hadde en nedgang både i forkant av og under OP. I

påfølgende periode (frem til i dag) har imidlertid antallet sysselsatte i industri/bergverk og kraft økt betraktelig. Med unntak av primær har samtlige sektorer opplevd vekst – til dels kraftig sådan – i siste periode.

Tabell 7.2 viser hvor mange flere sysselsatte det har blitt i Narvik siden 1991 når vi korrigerer for bransjevis utviklings som andre kommuner og nedbemanningene innen basisnæringene i perioden. Tabellen er beregnet som for Odda (jf. Tabell 1.2).

Tabell 7.2: Forventet endring og avvik fra forventet endring i sysselsetting i Narvik (Kilde: Egne beregninger).

	Forventet endring i sysselsatte ut fra andre kommuner			Avvik faktisk minus forventet endring i sysselsetting		
	før OP	under OP	etter OP	før OP	under OP	etter OP
primær	-7	-15	-3	26	1	3
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	20	-37	3	-270	-136	375
kraftsektor	-3	-45	2	-17	-60	14
bygg/anlegg	-63	70	137	-16	78	262
handel/hotell/res	17	109	264	-96	147	-11
transport	-28	-115	32	-66	-143	57
finans/forretningsm.tj.yt	47	213	202	-79	24	-69
offentlig/annen tjenesteyt.	589	-11	718	-16	55	-431
Uoppgitt	-71	-114	0	39	-3	4
Sum	501	57	1357	-495	-39	202
Virkninger spesielle forhold i området						
Nedbemanning industri	-310	-388	0			
Ringvirkninger	-50	-63	-7			
Sum virkninger	-359	-451	-7	-136	412	209

I sluttrapport/evaluering antydes en vekst på 350-400 arbeidsplasser pga omstillingsprogrammet i omstillingsperioden. Tabellen over gir en støtte for

at et slikt anslag kan stemme. I tillegg har omstillingsprogrammet gitt grunnlag for en vekstkraftig bedrift (REC) som har hatt betydelig vekst etter omstillingsperioden. Tabell 7.2 gir en støtte for at Narvik fikk 621 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (412+209). En stor andel av denne veksten bidro trolig OP til.

7.4 Kort beskrivelse av omstillingsprogrammet

Narvik kommune fikk omstillingsstatus og første omstillingsbevilgning i 1995 (SND 2000). Opprinnelig omstillingsstatus gikk ut ved utløpet av 1998, men ble forlenget med 2 år til utløpet av år 2000. Ifølge Futurum (2007) ble det til sammen bevilget 78,5 MNOK over 6-årsperioden omstillingsprogrammet varte. Midlene kom fra KRD, Nordland fylkeskommune og Narvik kommune

Omstillingsselskapet Futurum AS ble etablert i 1995 etter et samlet initiativ fra Narvik kommune og de store bedriftene LKAB, NSB og OVDS. De overordnede føringene ble lagt gjennom Narvik kommunens strategiske næringsplan (SNP), som ble utarbeidet for første gang i forbindelse med OP. Futurums "Handlingsplan for Omstilling" ble gjennomføringsverktøy for omstillingsarbeidet. Utviklingsselskapet disponerte midlene og benyttet prosjektorganisering som arbeidsform.

Futurum fikk et bredt sammensatt styre med følgende representanter: ordfører, én representant fra LKAB, NSB, LO, Nfk, Narvik Næringsforum, Høgskolen i Narvik samt observatør fra SND. Ordføreren var i utgangspunktet styreleder, men etter noe tid ble det bestemt at denne dobbeltrollen var uheldig og det ble da valgt inn en profesjonell styreleder. I tillegg kom det etter noe tid til ytterligere en representant for Narvik kommune for å håndtere styrearbeidet. Futurum hadde på det meste 5 fast ansatte, hvorav 4 hadde ansvar for hvert sitt strategiske satsningsområde. I tillegg ble det innleid en rekke konsulenter, både lokale og eksterne.

Målet for omstillingsprogrammet i Narvik var å skape et mer variert arbeidsliv samt å kompensere for en del av de arbeidsplassene som hadde gått tapt og som var i ferd med å forsvinne. Etter en bredt anlagt

strategiprosess, hvor det blant annet ble kjørt to konkurransefortrinnsanalyser, ble det besluttet at omstillingsprogrammet i Narvik primært skulle satse på teknologi (særlig IKT), transport og distribusjon samt reiseliv. Ifølge rapporten for 1999 ble det f.eks. satt mål om at det skulle etableres 10 nye bedrifter innen IKT og T&D innen år 2000 (SND 1999).

I Narvik ble det først og fremst satset på akkvisisjon i forhold til etablering av arbeidsplasser. Futurum gav også bistand til videreutvikling av eksisterende bedrifter samt til typiske gründere.

7.5 Tidligere vurderinger

De fleste informantene mener at etableringen av Futurum som selskap atskilt fra den kommunale forvaltningen var avgjørende for de positive effektene som OP etter hvert bidro til. Ifølge våre informanter i Futurum tok det imidlertid lang tid å forankre OP samt skape forståelse lokalt. Flere informanter mener at det skortet på forståelse for næringsutvikling i kommunen, hvilket er i tråd med Nordlandsforsknings vurderinger i underveisevalueringen (Karlsen & Lindeløv 1998).

Flere informanter påpeker at det var til dels utfordrende å skape forståelse for nye måter å jobbe på. En av informantene forteller at *”Det vi etter hvert opplevde var jo at vi hadde et næringsliv som ikke hadde erfaring med å jobbe prosjektbasert og med prosesser. Vi kjørte jo PLP – men de som burde ha vært med var ikke med. De små og mellomstore bedriftene kom ikke, for de er jo primært opptatt av drift. Men de store bedriftene kom. Vi lagde etter hvert kortversjoner av PLP hvor noen fra SMB kom, men forståelsen for å jobbe sammen og dette med innovasjon var vanskelig å få inn.”*

Flere informanter framhever LKABs og NSBs innsats som positiv. Ifølge Futurums (2007) egen sluttrapport samt våre informanter skapte omstillingsarbeidet stor aktivitet, hvor ulike lokale, regionale og nasjonale aktører deltok aktivt til næringsutviklingsarbeidet. Samtidig var OP preget av turbulens og relativt stor politisk uro. Personkonflikter synes i stor grad å ligge til grunn. SND får i så måte ros fra flere informanter for å ha bidratt samlende.

Futurum (2007:6) karakteriserer omstillingsarbeidet som ”*rimelig vellykket.*” De viser til at folketallet ble opprettholdt til tross for at det i omstillingsperioden forsvant 450 (statlige) arbeidsplasser. Det vises til at det i omstillingsperioden ble skapt et sted mellom 300 og 400 arbeidsplasser, samt at det ble bygget næringsbygg på drøyt 45.000 kvm.

7.6 Andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen

Av de mest sentrale faktorene som har påvirket utviklingen i Narvik i tiden etter omstillingsprogrammet synes de viktigste å være:

- Stor vekst i godstrafikk.
- Internasjonal etterspørsel etter jernmalm.
- Internasjonal vekst i fornybar energi (solenergi).

Flere informanter framhever betydningen av redusert arbeidsgiveravgift og senere kompensasjon for bortfall av redusert arbeidsgiveravgift (RDA-midler). Det hører dessuten med til historien at Narvik historisk var en rik kommune grunnet store skatteinntekter spesielt fra LKAB. Disse falt imidlertid drastisk fra slutten av 1970-tallet (Karlsen & Lindeløv 1998) pga rasjonalisering og effektivisering. I 2007 ble dessuten Narvik rammet av den såkalte Terra-skandalen.

7.7 Langtidseffekter av omstillingsprogrammet

Som diskutert i forbindelse med statistikk over sysselsettings- og befolkningsutvikling i Narvik er det sannsynlig at omstillingsprogrammet innen 2001 bidro til at det ble skapt om lag 350 nye arbeidsplasser i kommunen. Med antatt addisjonalitet på 75 % for kortsiktige effekter og at også andre lokale forhold har hatt betydning for langsiktige endringer, har vi anslått at omstillingsprogrammet har skapt 263-394 arbeidsplasser i den aktuelle perioden. Dette antyder videre en sysselsettingseffekt på mellom 3 og 4 % av dagens sysselsettingsnivå.

Nedbemanningene innen så vel offentlige som private virksomheter fortsatte gjennom omstillingsperioden. Flere av informantene påpeker i så måte at

utviklingen i Narvik ville vært svært negative uten de tiltakene som ble iverksatt i omstillingsperioden.

Flere informanter påpeker at flere av prosjektene i OP var ganske "luftige", men at flere av disse har materialisert seg i tiden etter OP. Det er da også innenfor de to strategiske satsningsområdene teknologi og transport/distribusjon vi finner de mest åpenbare effektene av OP i Narvik. En rekke nye virksomheter innen transport og distribusjon samt IKT og øvrig industrirelatert virksomhet ble etablert under og i etterkant av OP.

Samtlige informanter framhever utviklingen innen transport og distribusjon som et område hvor aktiviteter og tiltak gjennomført under OP har gitt langsiktige effekter. ARE-toget, som frakter gods mellom Oslo og Narvik via Sverige, var etablert alt i 1993, men mye av den utviklingen som har skjedd i tilknytting til ARE har sammenheng med OP.

Når det gjelder industrielle virksomheter framhever våre informanter særlig REC Scancell AS som det mest suksessrike prosjektet som springer ut av OP. REC ble etablert i Narvik i 2002. Antall ansatte er nå oppe i ca. 350. REC var allerede i gang med produksjon av råvarene (silicon wafers) i Glomfjord, men ønsket å involvere seg i neste steg av verdikjeden, dvs. produksjon av solceller. Etter møter mellom REC og Futurum ble selskapet Scancell AS etablert i Narvik. REC bekrefter at Futurums arbeid samt Høgskolen i Narvik (HiN) (og tilgang på kvalifisert arbeidskraft) var avgjørende for beslutningen om lokalisering i Narvik. I etterkant av OP er det etablert et sterkt PV-relatert miljø i tilknytting til REC samt HiN og Norut.

Norut og HiN har begge vokst. Siv.ing.-utdanning innen IKT ble etablert ved HiN på slutten av 1990-tallet etter initiativ fra Futurum. En informant hevder at *"Høgskolen og Norut, de levde i en egen verden før, nå er de blitt mye mer synlige, de har blitt sterkere, og har mye større bevissthet."*

IKT var et av de strategisk viktige områdene. En del nye virksomheter innen IKT ble da også etablert, blant annet Data process²⁸, som jobber med

²⁸ <http://www.dataprocess.no>

skipsautomasjon og skipselektronikk. Ifølge en informant var planene innen IKT *”større enn det som var gjennomførbart, men de aktørene sitter jo igjen i Forskningsparken.”* OP bidro da også til etablering av Forskningsparken i Narvik. Ifølge en informant hadde man før dette *”liten effekt av teknologimiljøet ved Høyskolen og Norut, men med Forskningsparken fikk vi flere bedriftsetableringer.”*

Reiseliv lyktes man ikke å utrette særlig stort med i løpet av OP. Ifølge våre informanter skyldtes dette en kombinasjon av næringsstruktur og manglende areal- og reguleringsplaner. I løpet av OP ble det utarbeidet en masterplan for reiselivet i Narvik, og det ble arbeidet for å få på plass reguleringsplaner med mer ift reiseliv. Dette var imidlertid kommunens ansvar, hvilket ifølge flere informanter ikke ble fulgt opp. Flere informanter hevder imidlertid at reiselivet nå er i ferd med å løsne i Narvik, og at grunnlaget for dette var arbeid utført i omstillingsperioden.

Omfattende endringer i infrastruktur relatert til havneområdet og gamle industriområder. Opprettelse av det kommunale eiendomsselskapet Narvikgården relatert til dette. Ifølge flere informanter har imidlertid utviklingen vært langt fra så gunstig som den kunne ha vært, pga sendrektighet vedrørende areal- og reguleringsplaner fra Narvik kommune. Dette kan ha sammenheng med manglende kultur (og kompetanse) for arealplanlegging (Karlsen & Lindeløv 1998).

I etterkant av OP har næringsarbeidet i Narvik vært basert på strategier og arbeid som ble gjort under omstillingsprogrammet (Futurum 2007). Teknologi, transport og reiseliv er i så måte de viktigste stikkordene. Narvik kommune besluttet høsten 2000 å videreføre Futurum som utviklingsselskap etter at omstillingsperioden var slutt. Nettopp denne videreføringen ble satt på dagsorden mot slutten av programmet (Futurum 2007). Futurum har i praksis fungert som kommunens næringsavdeling ved at selge tjenester til kommuner til 3 MNOK per år. For øvrig har Futurum livnært seg som tjenestetilbyder i markedet, men ifølge flere informanter ikke lyktes helt med det. Selskapet har følgelig slitt med dårlig finansiering over flere år. Selskapet har forsøkt å innta en rolle som regionalt næringsutviklingsselskap, og var blant annet involvert i forbindelse med

omstillingsprogrammet i Ballangen kommune, men synes ikke å ha lyktes med denne strategien.

Når det gjeldernæringsutviklingsevnen synes OP å ha gitt positive bidrag til å fremme denne. Ifølge en informant er imidlertid denne evnen *”ikke god, men langt bedre enn dersom Futurum ikke hadde blitt etablert (...) For i utgangspunktet var den jo helt fraværende.”*

Når det gjelder mer overordnede effekter peker flere informanter på at Narvik kommune har gått fra å ha vært en kommune dominert av offentlige, statlige arbeidsplasser til å ha et langt mer differensiert og aktivt privat næringsliv. Nå er det *”det private næringslivet som er drivkraften, det hadde ikke skjedd uten omstillingsprogrammet.”*

En av informantene hevder at det var svært utfordrende å få til prosjekter som innebar samarbeid og nyskappingsaktiviteter, og at dette skyldtes manglende forståelse og kultur for dette lokalt. En annen mener at det i Narvik *”var en inngrodd holdning om at staten eller NSB/LKAB hadde et overordnet ansvar for å holde liv i næringslivet, som etter hvert medførte at omstillingsarbeidet gikk tregere.”* Flere informanter mener imidlertid at dette delvis har endret seg, og at kulturen i forhold til nyskaping og entreprenørskap nå er styrket. Narvik er dermed ikke like mye preget av *”jernbaneholdning”* og *”statsavhengighet.”* De fleste informantene er imidlertid varsomme med å tilskrive dette som en direkte effekt av omstillingsprogrammet, men mener at det nok har sammenheng.

Avslutningsvis er det verdt å nevne at flere informanter peker på at Futurum jobbet godt med profilering av kommunen. Byen har åpnet seg mot regionen, og det er blant annet gjort forsøk på etablering av interkommunalt nærings samarbeid (felles regional utviklingsplan). *”Det kom nye måter å forholde seg til verden rundt på”* som en informant uttrykte det. Og som andre uttrykte: *”Vi hadde mye samlinger, det ble etablert nye arenaer.”* *”Også konfliktene kom det vel noe ut av, vi landet jo til slutt”*.

8. OMSTILLINGSPROGRAMMET I BREMANGER KOMMUNE

Foruten statistikk og diverse dokumenter er det empiriske tilfanget som ligger til grunn for vurderingen av omstillingsprogrammet (OP) i Bremanger som følger: To nøkkelinformantintervju av personer som hadde sentrale posisjoner i Bremanger Vekst (BV), organet med det operative ansvaret for OP. Disse har i de senere årene inntatt andre sentrale roller i regionen. Det ble i tillegg gjennomført en samtale med nåværende leder av kommunens næringsutviklingsapparat i Bremanger Havn og Næring. For øvrig ble det gjennomført fire kortfattede intervju med bedriftsrepresentanter fra hver sin sektor, henholdsvis fiskeri, forretningsmessig tjenesteyting, industri og reiseliv. Sistnevnte hadde fått støtte og/eller på annen måte vært involvert i OP, f.eks. via styrerepresentasjon eller utførelse av oppdrag for BV.

8.1 Kort beskrivelse av Bremanger

Bremanger i Sogn og Fjordane, er en kystkommune med spredt bosetting og består av tre ”deler”: ytre Bremanger, der fiske, fiskeoppdrett og foredling er viktig, området rundt kommunesenteret Svelgen, der industrien har vært viktig, og den indre delen der jordbruket har vært den viktigste næringen. (Jakobsen et al. 2001). Etter sentralitet klassifiseres Bremanger av SSB som blant de minst sentrale kommuner.

Bosetningen er forholdsvis jevnt fordelt, men med en viss konsentrasjon i tettstedet og administrasjonssenteret Svelgen. Smelteverket Elkem Bremanger, som produserer silisiummetall til eksport, er her dominerende bedrift. Kommunen har en betydelig kraftproduksjon, hvorav en vesentlig del går til smelteverket. Ca. 40 % av befolkningen bor i kommunens ytre deler, på Bremangerlandet (har tettstedet Bremanger) og Frøya (tettstedet Kalvåg).²⁹

²⁹ Se: http://www.snl.no/Bremanger/kommune_i_Sogn_og_Fjordane.

8.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Bremanger ble tildelt omstillingsstatus i juni 1997, hovedsakelig som følge av negativ befolkningsutvikling over tid. Man ønsket også å forbedre kommunen på nedbemanninger ved smelteverket i Bremanger som man mente måtte komme.

8.3 Utvikling over tid i Bremanger

Tabell 8.1: Status og utvikling før, under og etter omstillingsperioden i Bremanger. Tall for 1.1. (Kilde: Panda).

	1991	1998	End- ring 91- 98	2004	End- ring 98- 04	2009	End- ring 04- 09
Befolkning	4541	4192	-349	4065	-127	3899	-166
Arbeidsstyrke	2036	1923	-113	1935	12	1886	-49
Utpendling	367	294	-73	358	64	404	46
Innpendling	66	83	17	179	96	157	-22
Sysselsatte	1710	1679	-31	1734	55	1625	-109
primær	449	300	-149	218	-82	193	-25
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	476	561	85	559	-2	463	-96
kraftsektor	23	17	-6	10	-7	31	21
bygg/anlegg	70	67	-3	90	23	111	21
handel/hotell/res	139	148	9	150	2	130	-20
transport	96	105	9	94	-11	119	25
finans/forretningsm.tj.yt	30	43	13	63	20	46	-17
offentlig/annen tjenesteyt.	407	437	30	549	112	532	-17
Uoppgitt	20	1	-19	1	0	0	-1

Av tabell 8.1 kan vi lese at det i forkant av omstillingsperioden (1991-1998) var primærnæringene som hadde største nedgangen, med en nedgang på 149. Sektoren hadde også den største nedgangen i perioden i sin helhet. Nedgangen for primærnæringenes del var 256 i perioden 1991-2009.

Foruten en kraftig sysselsettingsnedgang i jordbruket (fra 235 i 1995 til 75 i 2008) har sysselsettingen i fiskeriforedling hatt en jevn nedgang, fra en topp på 213 (i 2001) til 103 sysselsatte i 2008, med andre ord en halvering. Konkursen i Davik fiskeindustri AS i 2005 hadde en betydelig innvirkning her. Virksomheten hadde på det meste – i 2001 - 53 ansatte. (Kilde: ravninfo.no). De øvrige fiskerelaterte virksomhetene (fiske og fangst, samt fiskeoppdrett) har også hatt negativ utvikling i perioden i sin helhet, om enn ikke like stort omfang. Førstnevnte hadde 144 mot 84 i henholdsvis 1990 og 2008, mens oppdrett hadde henholdsvis 77 mot 28 samme år. Til sammenligning hadde industrien i Bremanger en økning på 85 i første periode (i forkant av omstillingen). Den holdt seg stabil i perioden 1998-2004 (altså under OP), men mistet deretter 96 sysselsatte frem til 2009. Dette kan blant annet ha sammenheng med rasjonalisering ved Elkem.

Etableringen av Bremanger Quarry i 2000, et foretak som utfører bryting av stein til bygge- og anleggsvirksomhet har imidlertid bidratt til en god del arbeidsplasser, og dermed motvirket ytterligere negativ utvikling. Foretaket, som har nederlandske eiere, hadde 29 registrerte ansatte i 2009 mot 5 i 2001.

Bygg/anlegg, sammen med transportsektoren har hatt en positiv utvikling med hensyn til sysselsetting. Entreprenørvirksomheten Brødrene Mundal AS er et av foretakene som har opplevd positiv utvikling i den sammenheng. Etter en nedgang i første periode har Bygg/anlegg, sammen med transportsektoren hatt en positiv utvikling med hensyn til sysselsetting. Ifølge bedriftsinformant er entreprenørvirksomheten Brødrene Mundal AS et av foretakene som har opplevd positiv utvikling i den sammenheng.

Finansiell og forretningsmessig tjenesteyting utviklet seg også positivt så vel i første som andre periode, men har hatt en tilbakegang etter OP. Dette kan nettopp ha sammenheng med at det i omstillingsperioden var flere aktuelle og relevante oppdrag for denne sektoren (i lys av bevilgende midler) og bruk av lokale konsulenter (jf Jakobsen et al 2001). Det er også verd å gjøre et poeng ut av at offentlig virksomhet og annen tjenesteyting opplevde en kraftig vekst i perioden 1998-2004 (totalt 112 sysselsatte), men hatt en svak nedgang i siste periode (04-09). Utpendlingen fra Bremanger har økt i samme periode. Det var imidlertid relativt sett høyere innpendling enn utpendling under omstillingsperioden.

Tabell 8.2 viser hvor mange flere sysselsatte det har blitt i Bremanger siden 1991 når vi korrigerer for bransjevis utviklings som andre kommuner og nedbemanningene innen basisnæringene i perioden. Tabellen er beregnet som for Odda (jf. Tabell 1.2).

Tabell 8.2: *Forventet endring og avvik fra forventet endring i sysselsetting i Bremanger (Kilde: Egne beregninger).*

	Forventet endring i sysselsatte ut fra andre kommuner			Avvik faktisk minus forventet endring i sysselsetting		
	før OP	under OP	etter OP	før OP	under OP	etter OP
primær	-84	-18	-18	-65	-64	-7
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	8	-58	32	77	56	-128
kraftsektor	-2	-2	0	-4	-5	21
bygg/anlegg	-9	6	8	6	17	13
handel/hotell/res	0	3	1	9	-1	-21
Transport	-20	-9	-2	29	-2	27
finans/forretningsm.tj.yt	14	4	7	-1	16	-24
offentlig/annen tjenesteyt.	23	51	-14	7	61	-3
Uoppgitt	-17	-1	-1	-2	1	0
Sum	-87	-22	14	56	77	-123
Virkninger spesielle forhold i området						
Nedbemanning industri	-64	-84	-121			
Ringvirkninger	-15	-20	-30			
Sum virkninger	-79	-104	-151	135	182	28

I sluttrapport/evaluering antydes en vekst på 100 arbeidsplasser pga omstillingsprogrammet. Tabell 8.2 antyder at Bremanger fikk 210 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente ut i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (182+28).

8.4 Kort beskrivelse av omstillingsprogrammet

Den operative omstillingsperioden for Bremanger var 1998 til 2003. Programmet var beredskapsbasert, altså innrettet mot langsiktige, strukturelle forhold (Jakobsen et al. 2001).

Omstillingsarbeidet i Bremanger ble organisert gjennom selskapet Bremanger VeKsT (BV), et akronym som henspiller på de tre satsningsområdene Vekst, Kompetanse og Trivsel. Dette var i utgangspunktet en selvstendig prosjektorganisasjon, men ble fra årsskiftet 2001 et kommunalt foretak (KF). Foretaket hadde i perioden to ansatte, henholdsvis daglig leder og prosjektmedarbeider.

Den totale bevilgningen til omstillingsarbeidet i Bremanger var ca 32 MNOK, hvorav ca 16 MNOK fra KRD og tilsvarende samlet beløp fra Sogn og Fjordane fylkeskommune og Bremanger kommune.

BV ble etter hvert kommunens næringsapparat og tillagt ansvar for saksbehandling av næringsfondet. Det ble vedtatt at handlingsplanen for BV skulle være kommunens strategiske næringsplan. BV hadde følgende visjon for arbeidet: *"(...) skal, i samspill med næringsliv, kommune og innbyggere sikre, utvikle og skape arbeidsplasser, kompetanse og trivsel i Bremanger"*. Målsettingen med arbeidet var høyst konkret og målbart: *"skape 100 nye arbeidsplasser innen utgangen av 2003, sikre eksisterende arbeidsplasser samt bidra til stabilisering av folketallet over 4000 innbyggere"*.³⁰

³⁰ I 2001 ble det arbeidet med følgende hovedpunkter (SND/Årsrapport 2001): 1) Satsingsområde Vekst: Herunder: "Fiskeri/havbruk, Spin-off fra Elkem, Naturressurser og Reiseliv" 2) Satsingsområde Kompetanse. Herunder "utvikling av SMB, Økt optimisme og nyskaping, Rekruttering, Næringsretting av kommuneorganisasjonen, Svelgen som kommunesenter" 3) Satsingsområde Trivsel: "Støtte tiltak som skaper trivsel, engasjement og identitet blant innbyggerne" I 2002 ble imidlertid kursen justert og spisset noe, og man la vekt på følgende hovedstrategier (SND/Årsrapport 2002):- Satse tyngden av arbeidet på å støtte nyskappingsaktivitet, og utvikling av eksisterende næringsliv og kommunale tjenester. - Sikre videreføring av utviklingskompetansen etter 2003.

BV videreførte aktiviteten etter omstillingsperioden. Selskapet fusjonerte med Bremanger Havnevesen i 2009 og fikk da navnet Bremanger Hamn og Næring KF. Selskapet er altså fortsatt et heleid kommunalt foretak, og skal blant annet ivareta kommunens oppgaver relatert til næringsutvikling. Selskapet har fire ansatte og leier inn folk etter behov. Hovedkontoret befinner seg i Rise Næringsbygg, Svelgen, i tillegg er det en fillial i Kalvåg som er bemannet tre dager i uka.³¹ Etter omstillingsperioden ble avsluttet har man altså hatt kontinuitet i arbeidet med næringsutvikling gjennom et heleid kommunalt foretak.

8.5 Tidligere vurderinger

NRK Sogn og Fjordane meldte under overskriften ”Suksess for Bremanger Vekst”³² (15.10.2002 09:16) følgende:

”Selskapet Bremanger Vekst har sikra og vore med å skape 73 arbeidsplassar i Bremanger kommune. Dermed ser det ut til at måla om å sysselsette 100 personar i løpet av neste år vert nådd. (...) Så langt har Bremanger Vekst vore med å etablere 28 nye selskap, og skape og sikre 73 arbeidsplassar. (...) I arbeidet med å sikre og skape nye arbeidsplassar har det vore viktig å sikre bedriftene kompetanse, seier Gjørsvik.”

I Jakobsen et als. (2001) underveisevaluering av omstillingsarbeidet i Bremanger ble blant annet målsettinger om hvorvidt det å skape et gitt antall arbeidsplasser er i tråd med de overordnede målsettingene for bevilgningen. De stiller imidlertid det betimelige spørsmålet ”i hvilken grad er samfunnet å regne som omstilt når man lykkes med i å skape det oppsatte antallet arbeidsplasser?” (Op.cit: 153). Bremanger la seg og på linjen som ble skissert fra KRD om å konsentrere innsatsen til områder der man har særlige forutsetninger/fortrinn (jf satsningsområde Vekst). En høy andel av de nye

³¹ www.bremanger.kommune.no/artikkel.aspx?Mid1=16&Ald=168&back=1 Lastet 9.3.10

³² www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_sogn_og_fjordane/2212862.html skrevet ut 26.1.10

arbeidsplassene ble skapt innen fiskeri og videreutvikling av annen eksisterende virksomheter.

Når det gjelder den sekundære målsettingen til OP om å stabilisere folketallet over 4000 vurderte Jakobsen et al. (2001) omstillingsarbeidet som lite betydningsfullt. Som vi ser av Tabell 8.1 den negative befolkningsutviklingen vedvart også etter OP.

I underveisevalueringen (Jakobsen et al. 2001) ble relevansen av å benytte lokale/regionale konsulentmiljøer framhevet, både som en viktig erfaring og som bidrag til lokal kompetanseheving.

8.6 Andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen

Av sentrale forhold som har påvirket utviklingen i Bremanger fra og med omstillingsperioden startet (1998) til og med i dag er det i første omgang naturlig å fremheve den negative utviklingen innen fiskeri. Ifølge en av informantene preges denne sektoren av *"en voldsom omstrukturering, rammebetingelser på nasjonalt plan som er avgjørende, men (vi) har tilpasset oss"*. OP bidro til oppstart av en rekke fiskerirelaterte virksomheter, men flere forsvant i perioden etter OP, deriblant et selskap for torskeyngeloppdrett – som fikk spillvarme fra Elkem (slet med sykdom), og et hummeroppdrettsselskap (slet med kapital). Som tidligere nevnt har også nedleggelsen av Davik fiskeindustri hatt betydelig innvirkning (jf kapittel 8.3).

Terra-statusen har også bidratt til noen ekstrautfordringer i perioden etter OP. Tapene sendte Bremanger på gjeldstoppen i landet.³³

Det er for øvrig verd å nevne et rekrutteringsprosjekt – representert med en egen stilling – i regi av Bremanger Havn og Næring. Denne aktiviteten må

³³ Kilde: <http://mobil.firdaposten.no/lokalnytt/article5024605.ece> Publisert 18.3.2010. lastet ned 12.5.2010

innlemmes i akkvisisjonskategorien, og har i følge flere informanter bidratt til at et 40-50 hollendere har flyttet til kommunen.

Det har også skjedd en god del med hensyn til fysisk infrastruktur, f.eks. etablering av fastlandsforbindelse: Den undersjøiske tunnelen som knytter Bremangerlandet og Frøya til fastlandet ble åpnet sommeren 2002, etter fire års byggeaktivitet. For tiden arbeides det iherdig for å realisere prosjektet ”Kystvegen – 45-min regionen?”.

8.7 Langtidseffekter av omstillingsprogrammet

Tabell 8.2 antyder at Bremanger fikk 210 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente ut i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (182+28). Som diskutert i forbindelse med sysselsettings- og befolkningsutviklingsstatistikken i Bremanger (jf. 8.3) er det sannsynlig at det ble skapt om lag 100 nye arbeidsplasser i Bremanger i løpet av omstillingsperioden (jf tabell 8.2). Med antatt addisjonalitet på 75 % for kortsiktige effekter og at også andre lokale forhold har hatt betydning for langsiktige endringer, har vi anslått at omstillingsprogrammet har skapt i området 75-113 arbeidsplasser i den aktuelle perioden. Dette antyder videre en sysselsettingseffekt på mellom 5 og 7 % av dagens sysselsettingsnivå.

På basis av intervjuene av og samtalene med personer som enten var sentrale i, hadde god kjennskap til eller hadde fått støtte av OP er det skapt grunnlag for å vurdere nærmere hvilke effekter som kan relateres til OP. Ifølge våre informanter synes det å være flere slike.

En effekt som ble fremhevet av flere er den økte betydningen av mineraler, eller det som kalles devonsk sandstein via etableringen av Bremanger Quarry. BV var med på prosessen og delaktig part i arbeidet med denne etableringen. BV bidro til å få opp underleverandører, entreprenører etc. det dreier seg om andre ord om synergipåstander. Ifølge en av informantene har ”*steinindustrien i Bremanger (...) utviklet seg kolossalt i perioden etter OP*”.

En rekke av informantene påpekte også det faktum at reiselivet (et av innsatsområdene i OP) som næring har befestet sin betydning. Herunder kan utviklingen av Knutholmen som turistdestinasjon nevnes. Det har blitt

etablert en rekke mindre reiselivsbedrifter som betyr en god del etter hvert, f.eks. mht varehandel. Imidlertid er reiselivet preget av store sesongvariasjoner, med sommersesongen som avgjørende. Denne næringen gir i vesentlig grad deltidstillinger og/eller sesongtilsetninger.

I samtalene som ble gjennomført ble det også pekt på planer for sentrumsutvikling i Svelgen som ble utarbeidet under OP. Disse er det imidlertid først tatt tak i og faktisk gjort noe med først i senere tid *”Sentrumsutvikling Svelgen, estetisering med mer, ble utarbeidet masse planer (men ble lagt i skuffen) Politikerne hadde ikke vilje til å ta beslutninger”*.

Det ble også pekt på faktorer som kan relateres til en mer eller mindre ”kollektiv” holdningsendring: *”Man har blitt mer klar over mulighetene – større engasjement i næringsutviklingen, flere som engasjerer seg (...) primært i eksisterende virksomhet.”* Dette kan muligens også knyttes til konkrete kurs (styrekurs og strategikurs) og kompetansehevingsprosjekt som ble gjennomført i regi av OP. Noen mente dog at det var varierende engasjement i gjennomføringen. Et eksempel her er et SMB-program med en ledelsesorientert tilnærming der man gikk inn i bedrifter og sjekket status. I tillegg til fokus på operativ drift la man her opp til tenkning på strategi. Det ble gjennomført 4-5 slike runder der 10-15 bedrifter deltok. Det ble derfor skapt arenaer/møteplasser der bedriftene knyttet kontanter. Flere mente også at næringslivet har blitt flinkere til å se utover kommune og regiongrensene, og man har vært vitne til en annen markedsorientering etter OP.

Næringsutviklingsarbeidet etter OP er som tidligere nevnt videreført i et eget kommunalt foretak. Som en av informantene fortalte: *”Det finnes muligheter for realisering av ideer og drahjelp. Har blitt flinkere til å tenke helhet”*. Eller som en annen informant sa: *”dette jobber på samme måte, men uten den økonomiske friheten man hadde i OP”*.

Bremanger er en stor kommune og flere påpekte at man har slitt med samarbeidsklimaet hele tiden. Informantene mener imidlertid at man har beveget seg i retning av å tenke mer helhetlig på næringsutviklingsarbeidet. *”Ble jobbet med under OP – noe effekt – ser effekter nå – må også ses i lys av endringer i kommunen og i infrastrukturtiltak, annen mobilitet og*

tilgjengelighet. Bremanger består egentlig av tre deler, fiskeri – landbruk – industri, representerer ulike kulturer, i ferd med å viskes ut, men ikke helt”.

9. OMSTILLINGSPROGRAMMET OPPDRIFT

Foruten statistikk og diverse dokumenter er det empiriske tilfanget som ligger til grunn for vurderingen av omstillingsprogrammet (OP) Oppdrift som følger: To nøkkelinformantintervju av personer som var sentrale i omstillingsselskapet, og som i dag har sentrale næringsposisjoner og god kjennskap til næringslivet i kommunene som deltok i Oppdrift. I tillegg ble det gjennomført samtaler med representanter fra de fire kommunene med kjennskap til programmet, samt IN-representant med oppfølgingsansvar under deler av omstillingsperioden.

9.1 Kort beskrivelse av de fire deltakerkommunene i Oppdrift

Omstillingsprogrammet (OP) Oppdrift, som var operativt i perioden 1997-2002 hadde fire deltagerkommuner, henholdsvis Nome og Kragerø fra Telemark fylke, og Risør og Tvedestrand fra Aust-Agder fylke. Oppdrift var ikke var en naturlig fysisk eller funksjonell region, og det var ikke aktuelt å fortsette det interkommunale arbeidet gjennom Oppdrift etter endt OP (Kokkersvold 2003).

Folketallet i *Nome* var stabilt frem til omkring 1980, men har siden vist svak nedgang. Skogen og vannkraften la tidlig grunnlag for industri, og det er en betydelig jord- og skogbrukskommune. Industrien domineres av primær jern- og metallindustri og produksjon av metallvarer. Ellers merkes treindustri, teglverk og møbelindustri.³⁴

Folketallet i *Kragerø* er lavere i dag enn tilfellet var rundt 1900. Befolkningsutviklingen gjenspeiler utviklingen i næringslivet. Største tettsted er Kragerø, hvor næringslivet var preget av trelasteksport, sjøfart og skipsbygging helt til slutten av første verdenskrig. I tillegg til trelast kom senere skipning av tremasse og produkter fra bergverkene i omegn.³⁵

³⁴ <http://www.snl.no/Nome/Telemark>

³⁵ http://www.snl.no/Krager%C3%B8/kommune_i_Telemark

Kragerø fikk etter hvert en variert og allsidig industri, og de største bransjene, målt etter antall sysselsatte, er verkstedindustri, farmasøytisk industri, elektroindustri, grafisk industri og metallvareindustri. Kragerø har for øvrig noe treforedling og trevareindustri som utnytter lokalt råstoff. Kommunen har dessuten stor turisttrafikk om sommeren.

Risør lengst øst i Aust-Agder fylke hadde som andre sørlandsbyer en sterk vekst mot slutten av 1800-tallet, men fikk et tilbakeslag ved overgangen fra seil til damp i skipsfarten. Folketallet er fortsatt noe lavere enn da det lå på sitt høyeste rundt 1900.³⁶ Industrien er i dag preget av relativt mange små bedrifter, flest innenfor verkstedindustri og trevareindustri. For øvrig har kommunen noe skogbruk, SIVA industrianlegg og som Risør og Tvedestrand betydelig sommerturisme.

Tvedestrand i Aust-Agder fylke har siden omkring 1990 hatt et stabilt folketall på rundt 5900 innb. Tremassefabrikkene har spilt en betydelig rolle for Tvedestrand. Industrien er i dag dominert av verkstedindustrien, særlig produksjon av metallvarer, men det er ellers mange små bedrifter innen flere bransjer.³⁷ Tvedestrand er et av de mest besøkte turistdistrikter på Sørlandet med sin skjærgård. Lyngør, som ligger på flere øyer, ble i 1991 kåret til Europas best bevarte tettsted av Europakommisjonen.

9.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet fra 1997-2002

Høsten 1995 ble det klargjort fra departementshold et tilbud om etablering av OP for Kystregionen (Risør, Kragerø og Tvedestrand) og Nome. Programmet fikk senere navnet Oppdrift (Karlsen & Lindeløv 2000, Bolkesjø & Guvåg 2002).

OP Oppdrift startet opp i 1996/97 og ble avsluttet ved årsskiftet 2002/2003. OP hadde utgangspunkt i kommuner som var sårbare grunnet høy sysselsetting i industrien og generelt nedgang i sekundærnæringene (Bolkesjø & Guvåg 2002), og var således beredskapsbasert.

³⁶ <http://www.snl.no/Ris%C3%B8r>

³⁷ <http://www.snl.no/Tvedestrand>

Nedre Telemark hadde omstillingsproblemer allerede på begynnelsen av 90-tallet og ble del av omstillingen "Vekst i Grenland" (evaluert av Karlsen & Lindeløv 2000). Nome kommune hadde f.eks. problemer knyttet til HVPU-reformen og tap av arbeidsplasser innen to hjørnesteinsbedrifter, og fikk omstillingsstatus i 1991/1992.

I sammenheng med EU-forhandlingene ble det også klart at noen kommuner i Østfold, Nedre Telemark, samt Aust-Agder vill ble definert som områder i industriell tilbakegang (mål-2-områder) som ville utløse EU-midler.

9.3 Utvikling over tid i Oppdriftkommunene

Av tabell 9.1 kan vi se at befolkningen i Oppdriftkommunene samlet sett har holdt seg relativt stabil i perioden under og etter OP (dog en viss nedgang, henholdsvis 76 og 39), mens man i årene i forkant av OP opplevde en nedgang i befolkningstallet på 339 personer. Så vel arbeidsstyrken som antallet sysselsatte har økt betraktelig i perioden sett under ett. Sysselsettingsutviklingen var imidlertid svak i første periode. Både ut og innpendlingen har økt vesentlig: førstnevnte fra 3147 til 5026 (91-09), sistnevnte fra 1288 til 2673 (91-09).

Med hensyn til den sektorvise utviklingen ser vi at primærnæringene hadde en nedgang på 144 sysselsatt i første periode (91-97) men en positiv utvikling så vel under som etter OP. Primærnæringene hadde faktisk den største prosentvise endringen per sysselsatt per år i perioden etter OP (med 25 flere sysselsatte i 09 enn 91). Næringen er i imidlertid marginal sammenlignet med de øvrige sektorene i Oppdriftkommunene.

Offentlig virksomhet/annen tjenesteyting har i alle år vært den dominerende sektoren og har vokst kraftig i perioden sett under ett (fra 3673 til 4904 i henholdsvis 91 og 09), med den største veksten under OP. I forkant av OP var industri den nest største sektoren, men har tapt ca 500 sysselsatte totalt sett. Dette betyr at sektoren handel/hotell/restaurant har overtatt som den nest største sektoren i 2009, da de har opplevd en økning på ca 650 sysselsatte i samme periode. De sistnevnte tallene kan blant annet knyttes til en organisk vekst i reiselivssegmentet og servicenæringer mer generelt.

Tabell 9.1: Status og utvikling før, under og etter omstillingsperioden i Oppdrift. Tall for 1.1. (Kilde: Panda).

	1991	1997	End- ring 91- 97	2003	End- ring 97-03	2009	End- ring 03-09
Befolkning	30458	30120	-338	30044	-76	30005	-39
Arbeidsstyrke	12329	12795	466	14204	1409	15086	882
Utpending	3147	3678	531	4562	884	5026	464
Innpending	1288	1799	511	2217	418	2673	456
Sysselsatte	10489	10527	38	11385	858	12481	1096
primær	395	251	-144	284	33	420	136
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	9	9
industri/bergverk	2675	2488	-187	2305	-183	2193	-112
kraftsektor	153	151	-2	102	-49	71	-31
bygg/anlegg	836	795	-41	924	129	1189	265
handel/hotell/res	1539	1700	161	1965	265	2210	245
transport	742	590	-152	637	47	654	17
finans/forretningsm.tj.yt	325	681	356	670	-11	822	152
offentlig/annen tjenesteyt.	3673	3843	170	4491	648	4904	413
Uoppgitt	151	28	-123	7	-21	9	2

Bygg og anlegg har også hatt en klar vekst i sysselsettingstall både under og etter OP, og fremstår som den fjerde viktigste sektoren (mht til sysselsetting) i oppdriftkommunene samlet sett.

Tabell 9.2 viser hvor mange flere sysselsatte det har blitt i Oppdrift siden 1991 når vi korrigerer for bransjevis utviklings som andre kommuner og nedbemanningene innen basisnæringene i perioden. Tabellen er beregnet som for Odda (jf. Tabell 1.2).

Tabell 9.2: Forventet endring og avvik fra forventet endring i sysselsetting i Oppdrift (Kilde: Egne beregninger).

	Forventet endring i sysselsatte ut fra andre kommuner			Avvik faktisk minus forventet endring i sysselsetting		
	før OP	under OP	etter OP	før OP	under OP	etter OP
primær	-69	-18	-23	-75	51	159
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	9
industri/bergverk	23	-114	1	-210	-69	-113
kraftsektor	-8	-15	-3	6	-34	-28
bygg/anlegg	-114	205	174	73	-76	91
handel/hotell/res	136	162	166	25	103	79
transport	-42	-37	28	-110	84	-11
finans/forretningsm.tj.yt	154	166	125	202	-177	27
offentlig/annen tjenesteyt.	596	518	374	-426	130	39
Uoppgitt	-119	-17	-5	-4	-4	7
Sum	556	849	838	-518	9	258
Virkninger spesielle forhold i området						
Nedbemanningsindustri	-331	-150	-76			
Ringvirkninger	-66	-34	-18			
Sum virkninger	-397	-184	-94	-120	192	352

I foreliggende sluttrapporter og evaluering er det ikke tallfestet hvor mange arbeidsplasser som omstillingsprogrammet bidro til i løpet av omstillingsperioden. Om vi antar kr 330 000 i kostnad pr arbeidsplass som i øvrige programmer, kan vi her anslå denne kortsiktige effekten til ca 230 arbeidsplasser. Tabell 9.2 antyder at Oppdrift fikk 544 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (192+352).

9.4 Kort beskrivelse av omstillingsprogrammet

Oppdrift (etablert i 1997) var den operative omstillingsenheten for kommunene Risør, Tvedestrand, Kragerø og Nome. Aust-Agder og Telemark fylkeskommuner var oppdragsgivere for omstillingsarbeidet. 1998 var det første hele driftsåret og man fikk forlenget omstillingsperioden med ett år - ut 2002 - slik at perioden varte totalt 6 år.

Oppdrift var organisert som egen administrativ enhet med eget styre (Bolkesjø og Guvåg 2002). Styret besto av 12 personer med representanter fra de fire kommunene, de to fylkeskommunene, samt LO, NHO, KRD og SND (der de to sistnevnte var observatører). I programperioden hadde Oppdrift fra 1 til 3 ansatte. I tillegg kom sekretærhjelp fra Aust-Agder og Telemark fylkeskommuner. Omstillingsenheten hadde for øvrig et arbeidsutvalg og en referansegruppe.

Totalt sett ble det brukt 57 MNOK i statlige og lokale/regionale offentlige midler. De fire deltakerkommunene og de to fylkeskommunene finansierte til sammen 50 %, KRD tilsvarende andel.

Målsettingen for programmet ble definert til at "*Omstillingsprogrammet skal målrette og styrke næringsutviklingsinnsatsen for å sikre og øke verdiskapingen og sysselsettingen i næringslivet*". Innledningsvis ble det valgt to strategier: en innovasjons og nyskappingsstrategi der en ønsket å arbeide med eksisterende industribedrifter (*Industristrategien*), og en utviklingsstrategi for reiselivet (*Reiselivsstrategien*). I forbindelse med handlingsplanen for 1998 ble det vedtatt å opprette en tredje strategi, *Kommunestrategien*, som hadde som mål "*å styrke egen omstillingsevne og forbedre kommunenes forvaltningstjenester som retter seg mot næringslivet*." I den geografiske avgrensingen av programmet la KRD særlig vekt på det regionale perspektivet der utfordringer og tiltak for flere kommuner skulle sees i sammenheng. Videre var det stilt forventninger om at programarbeidet skulle bidra til å øke evnen til næringsretta utviklingsarbeid i kommunene og i fylkene. I avslutningsfasen av programperioden ble det lagt ned et vesentlig arbeid i det som ble omtalt som avslutnings- eller *vekslingsstrategien*. Gjennom dette arbeidet skulle kommunene – på egen hånd - bli bedre i stand til å arbeide med omstilling og næringsutvikling (Op.cit.).

Tabell 9.3: *Oppdrift: Strategier, varighet, prosjekter og ressursforbruk – en oversikt. (Kilde: Fu-melding 025/03 - Omstillingsprogrammet oppdrift 1997 – 2002)*

Strategi	Varighet	Antall prosjekter	Ressursforbruk
Industristrategien	1997 - 2002	233	38,7 mill. kr
Reiselivsstrategien	1997 - 2002	76	8,5 mill. kr
Kommunestrategien	1999 - 2002	9	5,6 mill. kr
Vekslingsstrategien	2001 - 2002	21	4,9 mill. kr

Tabellen viser programmets prioriteringer relatert til de fire nevnte strategiene, varighet, prosjektantall og ressursforbruk.

Måloppnåelsen ble knyttet til konkrete resultatmål, henholdsvis 2 % årlig økning i lønnsomhet i deltakende bedrifter og 5 % årlig økning i gjestedøgn hos overnattingsbedrifter i regionen. I perioden 1999 og 2000 hadde man også mål om at 85-90 % av kommunenes bedriftskunder skulle si seg fornøyd med det faktiske tjenestetilbudet innen utgangen av år 2001.

Kommunestrategien hadde som mål å få en omstilling fra forvaltningsorienterte til brukerorienterte kommuner. Den siste strategien hadde som mål å få til erfaringsoverføring til de aktørene som skulle jobbe med næringsutvikling i fremtiden.

9.5 Tidligere vurderinger

Med henvisning til - og på basis av - Bolkesjø og Guvågs (2002) sluttevaluering, gjorde man i melding til fylkesutvalget (Fu-melding 025/03 -

Omstillingsprogrammet oppdrift 1997 – 2002) opp følgende status for Oppdrift knyttet til de fire ovennevnte strategiene.³⁸

- **Industristrategien:** ”I denne strategien har fokus vært på bedriftsrettet næringsutvikling til prosjekter med utviklings- og omstillingspotensial. Evalueringen av Oppdrift viser at bedriftene vurderer de tre viktigste effektene av prosjektene til å være gjennomføring av strategiske tiltak, heving av kompetansen innen produksjonsteknologi og produktutvikling. ”*Gjennomføring av strategiske tiltak er det som scorer høyest. Dette gir grunn til å anta at bedriftene er blitt dyktigere til å møte framtidige utfordringer. Det er også grunn til å nevne de kompetansehevende fellesprogrammene som Oppdrift har gjennomført med stor suksess. I alt har det vært gjennomført 9 fellesprogram med ca. 300 deltakere fra bedrifter og kommuner*”.
- **Reiselivsstrategien:** ”Den viktigste innsatsen i reiselivsstrategien har vært gjennomføringen av et omfattende kompetansehevingsprosjekt for næringen. I ettertid ser en at denne strategien ikke var tilstrekkelig forankret i de enkelte kommunenes egne reiselivsplaner, og at innsatsen kunne vært bedre tilpasset aktørenes ulike forutsetninger”.**Kommunestrategien:** ”Strategien var ikke en del av det opprinnelige strategigrunnlaget i Oppdrift, men ble etablert etter en erfaringsgjennomgang og vurdering av viktigheten av å fokusere på kommunene som utviklingsaktører. Evalueringen av Oppdrift viser at det er stor grad av enighet om at kommunestrategien i en viss grad har bidratt til å øke kommunenes omstillingsevne. Når det gjelder den ambisiøse målsettingen om å bidra vesentlig til å bedre kommunenes økonomiske handlingsfrihet, er det få blant aktørene som mener dette”.**Vekslingsstrategien:** ”For å sikre at utviklings- og omstillingsarbeidet skulle bygge videre på de gode erfaringene fra Oppdrift, ble det i 2001 etablert en vekslingsstrategi. Målet har vært

³⁸Se: <http://74.125.77.132/search?q=cache:FpE8qeep7LsJ:www.aaf.kommune.no/sitepageview.aspx%3FarticleID%3D65+evaluering+oppdrift+omstilling&cd=1&hl=no&ct=clnk&gl=no&client=firefox-a>. Skrevet ut 19.1.09.

å igangsette hovedprosjekt for utforming av ny næringspolitikk i de fire kommunene. Alle kommunene er nå i ferd med å gjennomføre offensive og strategiske grep for å utvikle seg til mer attraktive bosteds- og næringskommuner”.

I sluttevalueringen av omstillingsprogrammet påpeker nettopp Bolkesjø og Guvåg (2002: 168) følgende: *”Oppdrift som omstillingsprogram har bidratt til å heve områdets kapabilitet for innovasjon i deltagende bedrifter på lengre sikt.”* Hovedvekten ble lagt på å utvikle humankapital (kompetanse) i bedriftene (både gjennom enkelt- og fellesprosjekt). Det var også et fokus på utviklingen av sosial kapital (relasjoner og nettverk) i kommuner og næringsliv. Men som evaluator skrev i 2002 (op.cit.): *”På dette området ligger store utfordringer i fremtiden, nemlig å etablere samarbeid med andre kommuner i den regionen som den enkelte Oppdriftskommune hører hjemme.”*

Evaluator skriver videre at nettopp organiseringsformen av omstillingsorganet har vært en medvirkende årsak til at det har vært begrenset kontakt mellom omstillingsprogrammet, FK og SND. Begrunnelsen for organiseringen var at man mente dette ville bidra til tettere bånd mellom omstillingsorganisasjon og næringsliv. *”Det er allikevel grunn til å stille et stort spørsmålstegn ved om det er en hensiktsmessig strategi at de permanente regionale utviklingsaktørene er såpass på sidelinja som de har vært i Oppdrift (...) det oppnås lite kompetanseutvikling i de ordinære regionale utviklingsorganene (...) en får ikke den læringseffekten og oppbygging av kompetanse som en ellers ville fått ved en tettere integrering”* (op.cit.). *”I hvilken grad man vil lykkes i vekslingsstrategien er viktig for å si noe om de varige virkningene av arbeidet i Oppdrift (...) (H)va som oppnås gjennom dette arbeidet kan vi ført si noe om en stund etter at Oppdrifts arbeid har blitt avslutta”* (Bolkesjø & Guvåg 2002: 168) (...) (D)ette er forhold som etter vår oppfatning bør gis større oppmerksomhet i tilknytning til omstillingsbevilgningene framover og i slike programmers retningslinjer burde det trolig ligge krav om at fylkeskommunen avsetter personalressurser til oppfølging en viss periode etter at programmet er avsluttet” (Bolkesjø & Guvåg 2002: 21).

9.6 Andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen

Av sentrale forhold som har påvirket utviklingen i Oppdriftkommunene fra og med omstillingsperioden startet (1997) til og med i dag er det i første omgang relevant å bruke Risør som eksempel. Kommunen hadde en positiv utvikling parallelt med OP, men fikk en nedgangsperiode etter endt omstillingsperiode: Dette hadde blant annet sammenheng med at en Telenor-bedrift ble nedlagt og 100 ansatte mistet jobben. I tillegg opplevde kommunen problemer i to store mekaniske virksomheter: Det ble påpekt at dette satte Risør langt tilbake mht arbeidsplasser. Fra informanthold kom det av den grunn frem at man besluttet å endre den strategiske tilnærmingen til næringsutviklingsarbeidet fra en satsing som primært dreide seg om det bestående til en satsing der man stimulerte til nyetablering.

Etter noen år med positiv utvikling ble det argumentert med at man er inne i ny utfordrende periode, der det blant annet ble henvist til finanskrisen og internasjonale konjunkturer som påvirker eksportrettede virksomheter. Som en informant fortalte: *"(X) (...) hadde et Oppdriftprosjekt, men vanskelig å ta noen ære for det. Det har blitt en kjempebedrift med 200 mill i omsetning og 80 %, eksport, men har slitt i den senere tiden som følge av finanskrisen og internasjonale konjunkturer."*

For Nomes del er det også verd å nevne at man som følge av endret soneinndeling for arbeidsgiveravgift fikk tildelt ca 10 millioner kroner i kompensasjonsmidler (2004/2005). *"Disse skal nyttes til ulike næringstiltak i samsvar med plan som er utviklet i samarbeid med næringslivet i kommunen. Hoveddelen av midlene er stilt til rådighet for bedriftsutviklingstiltak gjennom Innovasjon Norge. Lokalt styres bruken av midlene av en arbeidsgruppe som består av representanter for fire av de større bedriftene i kommunen, samt ordføreren."*³⁹

³⁹<http://www.nome.kommune.no/artikkel.aspx?MId1=0&MId2=0&MId3=0&AId=199&Back=1> Første gang publisert 20.10.2005, Skrevet ut 26.3.2010

9.7 Langtidseffekter av omstillingsprogrammet

Det er antydnet at Oppdrift fikk 544 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (192+352) (jf tabell 9.2). Som antydnet i delkapitlet om sysselsettings- og befolkningsutviklingsstatistikken ovenfor kan omstillingsprogrammet ha bidratt til om lag 230 nye arbeidsplasser i Oppdriftkommunene samlet sett i løpet av omstillingsperioden. Med antatt addisjonalitet på 75 % for kortsiktige effekter og at også andre lokale forhold har hatt betydning for langsiktige endringer, har vi anslått at omstillingsprogrammet har skapt i området 173-216 arbeidsplasser i den aktuelle perioden. Dette antyder videre en sysselsettingseffekt på mellom 1,4 og 1,7 % av dagens sysselsettingsnivå.

På basis av gjennomførte intervju og samtaler er det etablert et grunnlag for å vurdere nærmere hvilke effekter som kan relateres til OP. Flere av informantene var veldig bevisst på at det var vanskelig å snakke om langtidseffekter: *”Vet ikke hvor mange effekter som skal tilskrives omstillingsprogrammet”*, og: *”lett for å glemme hjelp man fikk for 10-13 år siden”*, er to typiske utsagn her.

Industristrategiens *kompetansehevende tiltak* f.eks. knyttet til materialer og produksjonsstyring, lederutvikling, markedsføring ble trukket frem av flere informanter: *”Tror ganske sikkert at det har gitt varige spor”*. Disse tiltakene var primært rettet mot ledere og mellomledere da det er mange små bedrifter i området der leder og eiere de samme personene. Det ble samtidig poengtert fra flere hold at *fellesprosjektene* bidro til mer og bedre samarbeid:

- mellom bedriftene var det samlinger, så som strategisamlinger og lederutviklingskurs. Det ble påpekt at dette bidro til personlige *nettverk* i ettertid,
- mellom kommune og næringsliv innad i kommune (lederutvikling) og man fikk mer kontakt og gjensidig forståelse.
- som ledd i kommunestrategien møtte virksomhetslederne i de fire kommunene hverandre, noe som ble fremhevet som viktig da de ikke hadde noen god ”reckord” på å være utadvendt tidligere

En informant formulerte følgende når det gjelder effekter: *”Klare kortsiktige effekter (...) men vil være mer forsiktig mht å konkludere om langsiktige*

effekter” og som en annen fortalte: *”positiv effekt da men om det er målbart etter flere år er noe annet. Men tror det ga økt kompetanse til egne tiltak (...) den største effekten var at man hadde fokus på den enkelte bedrift og hva som var matnyttig for dem.”* I denne sammenhengen ble det påpekt at de respektive næringsjefene spilte en svært sentral rolle under OP: *”de var ute i felten, snakket med bedriftene og kartla interesse, de var også en kvalitetssikrer og (vi) jobbet sammen.”*

Gjennom arbeidet med kommunestrategien kom det på plass næringsplaner for de respektive kommunene. Det ble påpekt at man lærte mye om samarbeid, til tross for at man hadde en god tradisjon for det i noen av kommunene, f.eks. gjennom regionalt næringsfond. Det ble også argumentert for at dette arbeidet bidro til at man fikk øynene opp for å bli mer attraktive bokommuner, f.eks. med økt fokus på/orientering mot kvalitet mht tjenestetilbud. Her ble det trukket fram skole, bolig, bevisstgjøring av teknisk etat, tilrettelegging for bedrifter, tomter og infrastruktur. Men som en informant kunne fortelle: *”(...) en viss effekt, men tror ikke noen av disse er med på topplisten over de mest næringsvennlige. De har blitt mindre dårlig men det kunne absolutt blitt gjort mer.”*

Med hensyn til næringsutviklingsapparatet og intra- og interkommunale samarbeidskonstellasjoner ble det påpekt at det var *”andre strukturer etter omstillingsprogrammet var ferdig.”*

Når det gjelder vekslingsstrategien ble følgende uttalelser registrert fra informanter: *”dette (ble) ivaretatt gjennom næringsplanene hvor den enkelte kommune gjennomførte en prosess initiert av Oppdrift.”* I forhold til videre satsning: *”Oppdrift var veldig spisset, men dette var veldig generelt. Det gikk på samordningsløsninger og stimulering til samarbeid etc. Dette var vanskelig å ivareta (...), men oppe igjen nå via Fylkeskommunen.”*

10. OMSTILLINGSPROGRAMMET I VAKSDAL KOMMUNE

Foruten statistikk og diverse dokumenter baseres vurderingen av langtidseffekter av OP i Vaksdal på intervju med nåværende og forhenværende daglige ledere i Vaksdal Næringssselskap AS (hvorav en også har vært ordfører), nåværende ordfører, tre tidligere styremedlemmer i omstillingsprogrammet samt oppfølger SND/IN. Samtlige informanter har god kjennskap næringsutviklingen i regionen.

10.1 Kort beskrivelse av Vaksdal

Vaksdal kommune i Hordaland fylke. grenser til Voss og Bergen. Bergensbanen og E6 går tvers gjennom kommunen. De tre største bygdene i Vaksdal er Vaksdal, Stanghelle og Dale. Kommunesenteret er tettstedet Dale. Mottoet til Vaksdal kommune er: "Bynært bygdeliv".

Næringsstrukturen er historisk sterkt preget av kraftproduksjon og industrivirksomhet relatert til tekstil og mølle. Kommunen har industrielle tradisjoner tilbake til 1870 tallet med Dale fabrikker (spinneri) og Vaksdal Mølle (melproduskjon). Disse virksomhetene kom som et resultat av krafttilgangen i kommunen. Tekstilbransjen er kanskje den mest fremtredende med bedriftene Daletec og Dale of Norway lokalisert i Dale. I Vaksdal finner vi også bakevareprodusenten Møllerens og Felleskjøpets dyreforproduksjon. I tillegg er det regionale kraftselskapet BKK godt representert i kommunen med flere kraftverk.

10.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Vaksdal utviklet seg med to tettsteder rundt hver sin hjørnesteinsbedrift (Karlsen og Lindeløv 1998). Utviklingen i kommunen var preget av en utvikling lik andre ensidige industristeder med sterk lønnsarbeiderkultur og i liten grad preget av en utvikling og nyskapingskultur. Det øvrige næringslivet bestod i hovedsak av små foretak som leverte til hjørnesteinene og det øvrige lokale markedet. En langvarig sysselsettingsnedgang i industrien fra slutten av 1960-tallet, særlig i tekstilbransjen, utløste

omstillingsprosessen. Omstillingsprogrammet (OP) i Vaksdal var følgelig av typen beredskapsbasert. I tillegg bidro lavt utdanningsnivå (lavest i Hordaland ifølge en informant) ha bidratt til vedtak om omstillingsstatus.

Det var imidlertid ulike syn på hvorvidt Vaksdal skulle få omstillingsstatus. SND Hordaland gikk mot at Vaksdal skulle få omstillingsstatus men KR D overprøvde dette. Dette hadde sammenheng med at Dale of Norway AS i behandlingsperioden sendte ut permitteringsvarsel til 1/3 del av arbeidstokken.

10.3 Utvikling over tid i Vaksdal

Tabell 10.1: Status og utvikling før, under og etter omstillingsperioden i Vaksdal. Tall for 1.1. (Kilde: Panda).

	1991	1997	End- ring 91- 97	2003	End- ring 97-03	2009	End- ring 03-09
Befolkning	4480	4286	-194	4151	-135	4110	-41
Arbeidsstyrke	1974	1867	-107	1961	94	1965	4
Utpendling	402	452	50	585	133	750	165
Innpending	143	343	200	316	-27	314	-2
Sysselsatte	1782	1644	-138	1631	-13	1506	-125
primær	85	83	-2	67	-16	67	0
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	656	546	-110	552	6	347	-205
kraftsektor	74	180	106	86	-94	86	0
bygg/anlegg	242	41	-201	92	51	73	-19
handel/hotell/res	124	104	-20	108	4	135	27
transport	130	134	4	85	-49	107	22
finans/forretningsm.tj.yt	22	17	-5	62	45	42	-20
offentlig/annen tjenesteyt.	441	511	70	579	68	649	70
Uoppgitt	8	28	20	0	-28	0	0

Av tabell 10.1 kan vi lese at Vaksdal har hatt en negativ befolkningsutvikling både forkant av, under og etter OP. Arbeidsstyrken vokste imidlertid under OP, det samme gjorde utpendlingen. I perioden etter OP har utpendlingen fortsatt å øke. Antallet sysselsatte har gått jevn og trutt nedover i samtlige tre perioder, dog ikke i like stor omfang under OP. Når det gjelder sysselsettingsutviklingen i Vaksdal er det mest markante ved oversikten over den store nedgangen innen sektorene industri/bergverk.

Tabell 10.2: Forventet endring og avvik fra forventet endring i sysselsetting i Vaksdal (Kilde: Egne beregninger).

	Forventet endring i sysselsatte ut fra andre kommuner			Avvik faktisk minus forventet endring i sysselsetting		
	før OP	under OP	etter OP	før OP	under OP	etter OP
Primær	-15	-6	-5	13	-10	5
olje/gass-utvinning	0	0	0	0	0	0
industri/bergverk	6	-25	0	-116	31	-205
Kraftsektor	-4	-18	-3	110	-76	3
bygg/anlegg	-45	9	16	-156	42	-35
handel/hotell/res	5	5	8	-25	-1	19
Transport	-14	-14	3	18	-35	19
finans/forretningsm.tj.yt	9	3	11	-14	42	-31
offentlig/annen tjenesteyt.	50	47	41	20	21	29
Uoppgitt	-6	-17	0	26	-11	0
Sum	-14	-16	70	-124	3	-195
Virkninger spesielle forhold i området						
Nedbemanning industri	-112	-90	-205			
Ringvirkninger	-22	-19	-41			
Sum virkninger	-134	-109	-246	10	112	51

Tabell 10.2 viser hvor mange flere sysselsatte det har blitt i Vaksdal siden 1991 når vi korrigerer for bransjevis utviklings som andre kommuner og nedbemanningene innen basisnæringene i perioden. Tabellen er beregnet

som for Odda (jf. Tabell 1.2). I sluttrapport/evaluering antydes en vekst på 130 arbeidsplasser pga omstillingsprogrammet. Tabell 10.2 gir en støtte for at Vaksdal fikk 163 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (112+51).

10.4 Kort beskrivelse av omstillingsprogrammet i Vaksdal

Omstillingsstatus ble innvilget i september 1995. I februar 1997 ble Vaksdal Næringssselskap (VNS) etablert som det operative organet for omstillingsprogrammet. Oppstarten av programmet var preget av at ting ikke gikk seg helt til. VNS fikk i første driftsår kun disponere de sentralt bevilgede midlene. Kommunen valgte selv å beholde disposisjonsretten over egne bevilgede midler. I andre driftsår fikk VNS full disposisjonsrett over midlene. Programmet ble utvidet to ganger, først til 2000, og deretter t.o.m. 2002. F.o.m. 1998 ble det årlig bevilget mellom 2 og 2,75 MNOK fra staten pluss tilsvarende fra lokalt hold. Totalt ble det brukt om lag 26 MNOK. på OP i Vaksdal over 6 år, hvorav 13 MNOK bevilget fra KRD.

Det overordnede målet for OP i Vaksdal (i tråd med SNP) var å videreutvikle bedriftsmiljø og kunnskap med utgangspunkt i naturressurser og hjørnesteinsbedriftene, samt skape brutto 80 nye lønnsomme arbeidsplasser innen 2000. SNP ble først utarbeidet i 1995/96, deretter revidert i 1998 og 2000. Mål for omstillingsarbeidet var tredelt definert som: 1. Stimulere til nyskaping og målrettet tiltaksarbeid, 2. Styrke kompetanse og fagmiljø som er viktig for eksisterende næringsliv og 3. Legge til rette for et bedre samspill mellom kommune og næringsliv. Ifølge VNS (VNS 2003) fikk SNP for 2001-2001 følgende overordnede målsettinger: 1. omstillingsevnen i lokalsamfunnet skal styrkes, 2. nye og eksisterende virksomheter og bransjer, som vil nytte sitt potensiale for vekst, skal stimuleres og følges opp.

10.5 Tidligere vurderinger

Jakobsen et al. (2001) vurderer i sin evaluering planarbeidet i Vaksdal til å ha vært preget av en relativt bred lokal medvirkning. De påpeker dessuten at

planarbeidet var karakterisert av lokalt initierte løsninger, hvilket de hevder virket gunstig i forhold til den lokale forankringen av OP. Når det gjelder målsetningene for omstillingsarbeidet, vurderer Jakobsen et al. (2001) disse som for generelle og for lite spesifikke i forhold til hvordan OP faktisk/konkret skal bidra til endringer. Med bakgrunn i de utfordringer Vaksdal stod ovenfor, vurderer Jakobsen et al. (2001) strategivalgene hvor det fokuseres på nyskaping og kompetanseheving som fornuftige.

Jakobsen et al. (2001) mener imidlertid at kommunen kunne satset noe mer på akkvisisjon, ettersom det har gitt positive resultater. Videre mener de at OP med fordel kunne vært spisset noe mer mot utvalgte virksomheter eller sektorer i avslutningsfasen. De mener dessuten at kommunen med fordel kunne satset mer på tiltak ift. skole, ungdom og organisasjonsliv, og generelt tiltak som fremmer bolyst. Organiseringen av OP karakteriseres av samme forfattere som vellykket, der man med opprettelsen av et eget fristilt AS lyktes med å forankre omstillingsprosessen politisk så vel som i næringslivet.

I egen sluttrapport oppsummerer VNS (2003) OP's bidrag til utviklingen i kommunen under fire stikkord. For det første optimisme, for det andre kompetansebygging i næringslivet, for det tredje befolkningsutviklingen og for det fjerde muligheten for å drive omstillings- og næringsutviklingsarbeid med lokal forankring.

I sin underveisevaluering hevder Jakobsen et al. (2001) at måloppnåelsen i forhold til nye arbeidsplasser synes å ha vært god. De peker også på at OP har bidratt til profesjonalisering av næringsutvikling. Dette var tradisjoner som Vaksdal kommune manglet. Videre pekes det på at det gjennom kursing og prosjektarbeid sannsynligvis har skjedd en styrking av næringsutviklingsevnen i det lokale næringslivet. De fant ikke at det var etablert nye nettverk eller samarbeidskonstellasjoner mellom SMB.

10.6 Andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen i Vaksdal

Rasjonalisering i offentlige etater og tendenser til at reiseliv vokser fram som ny næring har virket inn også i Vaksdal..

Fortsatt nedgang i sysselsettingen både ved møllebedrifter og tekstilbedrifter, primært grunnet fortsatt og økt internasjonal konkurranse.

Daletec la ned produksjonen av tekstiler høsten 2009. Fra før hadde bedriften deler av produksjonen sin i Pakistan, med nedleggelsen i Vaksdal vil all produksjon flyttes utenlands (Pakistan). 130 arbeidsplasser går tapt. Administrasjonen vil framdeles holde til i Vaksdal⁴⁰.

Stormøllen ble etterhvert overtatt av Felleskjøpet, og som ledd i en strukturrasjonalisering ble hovedkontorfunksjonen flyttet til Oslo tidlig i 2000, hvilket medførte en sysselsettingsreduksjon på 60 personer i Vaksdal. Året etter flyttet Norgesmøllene sin administrasjon til Bergen, og med det forsvant 30 nye arbeidsplasser (disse var riktignok i stor grad bosatt i Bergen) (Jakobsen et al. 2001).

RDA-midler ble disponert av VNS og blant annet benyttet til utbedring av fysisk infrastruktur (vei og tilrettelegging av næringsarealer). Det er for øvrig viktig å bemerke at en rekke informanter har problemer med å skille mellom disponering av omstillingsmidler og RDA-midler.

10.7 Langtidseffekter av omstillingsprogrammet

Vaksdal fikk 163 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente i fra omstillingsprogrammets begynnelse til 2009 (112+51), jf tabell 10.2. Som diskutert i forbindelse med statistikk over sysselsettings- og befolkningsutvikling i Vaksdal (kap.10.2) er det sannsynlig at omstillingsprogrammet bidro til at det ble skapt om lag 136 nye arbeidsplasser i kommunen. Med antatt addisjonalitet på 75 % for kortsiktige effekter og at også andre lokale forhold har hatt betydning for langsiktige endringer, har vi anslått at omstillingsprogrammet har skapt i området 102-128 arbeidsplasser i den aktuelle perioden. Dette antyder videre en sysselsettingseffekt på mellom 7 og 8 % av dagens sysselsettingsnivå.

⁴⁰ <http://www.ba.no/nyheter/article4739994.ece>

Basert på dokumentgjennomgang samt intervjuer synes det som om OP i Vaksdal har bidratt til følgende framtrede langtidseffekter:

- Flere informanter påpeker viktigheten av omstillingsprogrammet i forhold til å skape en mer positiv stemning i kommunen. Flere gir uttrykk for at det hadde sett svært tøft ut for kommunen uten det arbeidet som ble gjort i omstillingsperioden samt i etterkant.
- Det har skjedd en betydelig endring i positiv retning hva gjelder kontakt og samspill mellom kommune og næringsliv.
- Ifølge informanter er næringslivet i Vaksdal nå mer robust, for det første ved at eksisterende bedrifter har blitt styrket kompetansemessig og utvidet markedsgrunnlaget. OP bidro til å høyne terskelen for ytterligere nedbemanning ved hjørnesteinsbedriftene. VNS initierte og bidro til å finansiere et bredt spekter kurs og kompetansehevende tiltak. I stor grad basert på reelle (basale?) kompetansebehov (eks. sveisekurs) i lokale SMB. Men også kurs etc relevante for de større bedriftene (spes tekstil). For det andre er nye virksomheter etablert som har bidratt til økt diversifisering av den lokale økonomien. Det er imidlertid i liten grad etablert kompetansearbeidsplasser i Vaksdal.
- Allerede siste år før omstillingsperioden utløp begynte Vaksdal å vurdere hva som skulle skje etter omstillingsperioden, og dette forholdet ble inkludert i kommunens SNP. Det ble besluttet at VNS måtte fortsette sin virksomhet, både for videreføre opparbeidet kompetanse, spesielt for etablerere og SMB-bedrifter, men også mer generelt i forhold til samfunnsutvikling og interkommunalt næringssamarbeid og nettverk knyttet til dette. Selskapet ble videreført som AS med kommunen som største aksjonær, samt kommunal og prosjektbasert finansiering. VNS fikk blant annet forvaltningsansvaret for kommunens RDA-midler. VNS består fremdeles og vurderes av informantene som viktig for den lokale næringsutviklingen.