

LANGTIDSEFFEKTER AV OMSTILLINGSPROGRAM

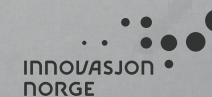
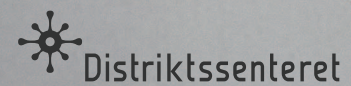
# SAMMENDRAG



Kompetansesenter for distriktsutvikling  
Ogdalsveien 2 • 7713 Steinkjer  
Telefon: 48 16 82 80  
E-post: [post@kdu.no](mailto:post@kdu.no)



Akersgata 13 • 0158 Oslo  
Telefon: 22 00 25 00  
E-post: [post@innovasjon Norge.no](mailto:post@innovasjon Norge.no)



# Forord

Langtidseffekter av gjennomførte og avsluttede omstillingsprogram er i liten grad studert tidligere. Som et ledd i å øke kunnskapen om effektene av gjennomførte omstillingsprogram i distrikts-Norge, har Distriktssenteret og Innovasjon Norge samarbeidet om en studie av nærings- og samfunnmessige effekter i ti omstillingsprogram som alle ble avsluttet i perioden 2000–2003.

En viktig rolle for Distriktssenteret er å fremskaffe og formidle erfarings- og forskningsbasert kunnskap om og dokumentasjon av utviklingstrekk, utfordringer og utviklingsarbeid i distriktssområder. Innovasjon Norge er av Kommunal- og regionaldepartementet og fylkeskommunene tildelt rollen som nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid og har på vegne av fylkeskommunene ansvaret for å kvalitetssikre og følge opp anvendelsen av de offentlige midlene i omstillingsprosjekter. Dette innebærer å være en pådriver gjennom rådgivning og oppfølging av omstillingsarbeidet.

Steinkjer, 15.10.2010

**Distriktssenteret**

**Innovasjon Norge**



# Langtidseffekter av omstillingsprogram

*Dette er et sammendrag av TFoU-rapport 2010:1: Langtidseffekter av omstillingsprogram, skrevet av Roald Sand, Espen Carlsson, Sverre Konrad Nilsen og Markus Steen. Rapporten er skrevet i samarbeid mellom NTNU (Geografisk institutt), SINTEF (Teknologi og Samfunn) og Trøndelag Forsking og Utvikling (TFoU) på oppdrag fra Distriktssenteret og Innovasjon Norge.*

## Bakgrunn og formål

Siden 1983 er det i Norge brukt 2,5 milliarder kroner over offentlige budsjetter på omstillingssprogrammer for næringsutvikling i 70 kommuner/regioner. Det overordnede målet med disse programmene er å bidra til bedre nærings- og samfunnsutvikling i områder med svært negativ utvikling. Det foreligger mange studier av kortsiktige effekter men få studier av langtidseffekter av omstillingsprogrammene.

Studien som ligger til grunn for denne sluttrapporten, har hatt som mål å øke kunnskapen om:

- **Langtidseffekter på nærings- og samfunnsutvikling av omstillingsprogram i 10 utvalgte kommuner/regioner 5-8 år etter programslutt**

- **Sammenhenger mellom langtidseffekter og hvordan omstillingsprogrammene er organisert og gjennomført.**

## Metode og gjennomføring

Analyser og slutninger er basert på følgende typer data:

- **Tilgjengelig dokumentasjon om omstillingsprogram og effekter av tiltak**

- **Evalueringer og sluttrapporter fra omstillingsprogram i Norge**

- **Evalueringer og forskning om effekt av virkemidler i Norge og internasjonalt**

- **Intervju av nøkkelpersoner i hvert av de 10 utvalgte omstillingsområdene**

- **Offentlig statistikk om caseområdene sammenlignet med andre kommuner i distrikts-Norge.**

Dette representerer tre utfyllende datakilder som beskriver caseområdene og hvordan utviklingen kunne vært uten omstillingsprogrammet. Disse datakildene peker i hovedsak i samme retning.

## Omstillingsprogram som virkemiddel

I Norge er det en rekke typer virkemidler som har som formål å bidra til å bevare hovedtrekkene i bosetningsmønsteret. Mens det vi kan kalle ordinære virkemidler er relativt fast over tid og benyttes i mange typer bedrifter og kommuner, er omstillingsprogrammene en tidsavgrenset, ekstraordinær innsats for å få snudd en svært negativ utvikling i sysselsetting og folketall. Omstillingsprogrammene finansieres med offentlige midler fra stat, fylkeskommune og en egenandel fra kommunene som gjennomfører programmene. Hovedmålet med omstillingsmidlene er å utvikle lønnsomme arbeidsplasser, få en mer robust og variert næringsstruktur og å styrke næringsutviklingsevnen.

Omstillingsmidlene brukes i hovedsak til å utvikle næringsutviklingsevnen, det vil si lokale tjenester for næringslivet og stimulering av næringslivets evne til nytenking og vekst. Dette kan dreie seg om kompetanseheving, støtte til nyetableringer, etablering av samhandlingsarenaer og bistand i konkrete prosjekter. Omstillingsmidlene brukes også på å bidra i prosesser som fører til investeringer og stedsutvikling som generelt gir et mer attraktivt samfunn for innbyggere og bedrifter.

## Resultater fra casestudiene

Studien har fokusert på langtidseffekter av omstillingsprogram som ble avsluttet i perioden 2000-2003. De utvalgte omstillingsprogrammene disponerte til sammen 388 mill. kr, og de kan grovt sett deles inn i tre grupper (disponert beløp i omstillingsperioden i parentes):

- **Beredskapsbaserte regionprogram**

- **Dalane: Eigersund, Lund, Bjerkreim og Sokndal kommuner (10 mill. kr i 1997-2001)**

- **Oppdrift: Tvedestrand, Risør, Kragerø og Nome kommuner (57 mill. kr i 1997-2002)**

- **Glåmdal: Sør-Odal, Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal, Grue, Åsnes og Våler kommuner (50 mill. kr i 1998-2003)**

- **Beredskapsbaserte kommuneprogram**

- **Narvik kommune (79 mill. kr i 1996-2000)**

- **Narvik kommune (79 mill. kr i 1996-2000)**

- **Sigdal kommune (20 mill. kr i 1996-2001)**

- **Vaksdal kommune (26 mill. kr i 1997-2002)**

- **Odda kommune (54 mill. kr i 1998-2003)**

- **Bremanger kommune (32 mill. kr i 1998-2003)**

- **Kriseinitierte kommuneprogram**

- **Sokndal kommune (28 mill. kr i 1997-2002)**

- **Røyrvik kommune (32 mill. kr i 1994-2000).**



*Kriseinitiert betyr at bakgrunnen for omstillingsprogrammet var et akutt fall i sysselsetting på mer enn 10 % pga. nedbemanning ved hjørnesteinsbedrift. Beredskapsbasert betyr at bakgrunnen var negativ utvikling over tid, minimum 10 % bortfall av arbeidsplasser over siste 3 år, og frykt for at denne utviklingen ville fortsette.*

*Av disse programmene og områdene skiller fjellkommunen Røyrvik seg fra de øvrige pga. lavt folketall og store avstander til alternative arbeidsplasser. Omstillingsprogrammet var her betydelig sett i forhold til folketallet på vel 700 i 1995. Programmet bidro til at man unngikk kollektiv pessimisme, økte nyetableringene og fikk en kultur hvor man i større grad innså at man måtte ta tak i situasjonen selv. Den langsiktige effekten på antall arbeidsplasser og næringsutviklingsevne kan sies å være liten i forhold til de ressurser som ble brukt.*

*I Sokndal var omstillingsprogrammet også betydelig og man bidro til ny næringsvirksomhet og fikk tilbake optimisme og investeringslyst i kommunen. Dette ga betydelige effekter. Når også krisen ved hjørnesteinsbedriften gikk over i løpet av omstillingsperioden, har dette bidratt til at sysselsettingen nå er høyere enn situasjonen før omstillingsprogrammet.*

*Regionprogrammet i Dalane ble etablert for å understøtte programmet i Sokndal. Programmet i Dalane hadde svært begrensede midler og gikk i stor grad til å øke kompetansen i det regionale næringsapparatet. Dette ser ut til å ha økt næringsutviklingsevnen i en stor region.*

*Regionprogrammene Glåmdal og Oppdrift hadde svært forskjellig fokus. Glåmdal fikk etablert kompetansearbeidsplasser, støtteapparat for næringsliv og satsinger for å bli mer attraktivt som bostedskommuner. Oppdrift satset bl.a. på kompetanseoppbygging i industrien og å øke enkeltkommunenes næringsutviklingsevne på sikt. Begge programmene har trolig gitt langsiktige sysselsettingseffekter og bedre næringsutviklingsevne, men har trolig en relativt marginal effekt på den generelle utviklingen i de fleste involverte kommunene.*

*Regionprogrammene Glåmdal, Oppdrift og Dalane kjennetegnes av at deltakende kommuner var ulike, men at det gjennomgående er relativt små avstander til større vekstsentra. Omstillingsprogram i disse områdene kan derfor ha fått gode effekter fordi man har trukket til seg storbyvekst.*

*De beredskapsbaserte programmene i enkeltkommuner har vært viktig for å erstatte arbeidsplasser som er gått tapt innen basisnæringer og statlig finansiert aktivitet. I alle disse områdene har antallet nyetableringer økt, næringsutviklingsevnen økt og det oppleves å ha blitt større optimisme og investeringsvilje.*



## Konklusjoner

Innsamlede data og gjennomførte analyser gir grunnlag for følgende konklusjoner:

- *Omstillingsmidlene har gitt positive langtidseffekter i alle de utvalgte casene*

- *Næringsutviklingsevnen er gjennomgående styrket, også på lang sikt*

- *Programmenes har gitt et mer robust og variert næringsliv*

- *Omstillingsprogrammene har en gjennomsnittlig kostnad pr arbeidsplass som ikke ligger langt fra Innovasjon Norges ordinære virkemidler*

- *Kommuneprogrammene ser ut til å ha økt sysselsettingen med om lag 6 % og folketallet med om lag 5 % utover hva det ellers ville vært*

- *I sum utgjør dette 1090 arbeidsplasser og 1850 innbyggere i disse sju kommunene*

- *Regionprogrammene ser ut til å ha økt sysselsetting og folketall med om lag 1 % utover hva det ellers ville vært*

- *I sum utgjør dette 480 arbeidsplasser og 900 innbyggere i disse tre regionene*

- *Omstillingsprogrammene har gjennomgående ikke vært kraftig nok i seg selv til å kompensere fullt ut for negativ utvikling som følge av langvarig nedgang i basisnæringer, nedbemanning i hjørnesteinsbedrifter og generelle sentraliseringsprosesser.*

## Lærings og overføringsverdi

Når det gjelder lærings- og overføringsverdi må man ta i betraktning at vi har sett spesielt på 10 case hvor det i stor grad har vært lagt vekt på lokal, egenbasert strategi, dvs. det å utvikle vekstevnen med basis i egne ressurser. Når vi har relatert dette til tidligere studier av erfaringer med omstillingsprogram, kan vi trekke følgende konklusjoner om sammenhengene mellom langtidseffekter og ulike måter å organisere og gjennomføre omstillingsprogram:

- *Lokal tilpasning ser ut til være viktigere enn ”beste praksis” i andre omstillingsprogram når det gjelder organisering og gjennomføring av omstillingsprogram*

- *Bred lokal forankring, et omfattende strategiarbeid og tidlig synliggjøring av resultater er viktig for lokal legitimitet*

- *Satsing på eksterne relasjoner og akkvisisjon er ofte nødvendig fordi lokalbasert strategi ikke gir sterk nok vekstkraft i små distriktskommuner*

- *Påviste langtidseffekter påvirkes i liten grad av organisasjonsform*

- *Videreføring av næringsarbeidet etter omstillingsperioden er viktig for langtidseffektene*

- *Vekstpotensialet i næringslivet bygger seg opp gjennom omstillingsprogrammet*

- *Når mange kommuner sliter med å finansiere et godt næringsapparat uten øremerkede midler, vil man realisere mindre av det oppbygde potensialet*

- *Vanskeligheter med videreføring av næringsarbeidet gjør at mange informanter mener omstillingsprogram burde vært for en periode på mer enn 6 år.*