

LANGTIDSEFFEKTER AV OMSTILLINGSPROGRAM

Roald Sand
Markus Steen
Espen Carlsson
Sverre Konrad Nilsen

Trøndelag Forskning og Utvikling AS
Steinkjer
2010

Tittel : LANGTIDSEFFEKTER AV OMSTILLINGSPROGRAM

Forfatter : Roald Sand, Markus Steen, Espen Carlsson og Sverre Konrad Nilsen

Rapport : 2010:1

Prosjektnummer : 2126

ISBN : 978-82-7732-148-6

ISSN : 0809-9642

Prosjektnavn : Langtidseffekter av omstillingsprogrammer – en studie av nærings- og samfunnsmessige effekter i aktuelle kommuner 5-10 år etter programslett

Oppdragsgiver : Kompetansesenter for Distriktsutvikling og Innovasjon Norge

Prosjektleder : Roald Sand

Medarbeider : Espen Carlsson, Markus Steen, Sverre Konrad Nilsen, Britt Dale og Asbjørn Karlsen

Layout/redigering : Nina Solbakk og Gunnar Nossun

Referat : Rapporten beskriver bakgrunn, metode og resultater fra et oppdrag hvor man har studert langtidseffekter av omstillingsprogram i 10 områder.

Emneord : Omstillingsprogram, effekter, virkninger, samfunnsutvikling

Dato : Mai 2010

Antall sider : 232

Pris : 250,-

Utgever : Trøndelag Forskning og Utvikling AS
Postboks 2501, 7729 STEINKJER
Telefon 74 13 46 60
Telefaks 74 13 46 61

FORORD

Siden begynnelsen på 1980-tallet har det offentlige bevilget betydelige midler til omstillingsprogrammer i kommuner med svært negativ utvikling. I den forbindelse utlyste Innovasjon Norge og Kompetansesenter for Distriktsutvikling (Distriktssenteret) et oppdrag med tema langtidseffekter av omstillingsprogram. Denne rapporten viser resultatene fra det tilhørende oppdraget som samarbeidsmiljøene ved NTNU, SINTEF og Trøndelag Forskning og Utvikling (TFoU) har gjennomført.

Studien er gjennomført innenfor en ramme på kr 560 000 (ekskl. mva) i perioden 11.1. til 1. juni 2010 i dialog med oppdragsgivers kontaktperson Torbjørn Wekre fra Distriktssenteret og en bredere sammensatt kontaktgruppe bestående av Torbjørn Wekre fra Distriktssenteret, Jorunn Braseth ved Nord-Trøndelag Fylkeskommune og Kjell Åge Sire, Jan Georg Langset, Anne Helgesen, Knut Senneseth ved Innovasjon Norge. I tillegg har Ole Magnus Aurdal representert Kommunal- og Regionaldepartementet mens John Kåre Olsen, Ingvill Dahl, Lillian Hatling og Dan Erik Aggvin har møtt for Distriktssenteret på et av de tre møtene mellom oppdragsgiver og oppdragstaker i prosjektet.

I prosjektet har Roald Sand fra TFoU vært prosjektleder og ansvarlig for statistiske analyser. Markus Steen fra NTNU Samfunnsforskning og Espen Carlsson fra TFoU har hatt ansvar for intervju og bearbeiding av intervjumaterialet. Sverre Konrad Nilsen fra SINTEF har hatt ansvar for kvalitetssikring av intervjuer og analyser av kvalitativt materiale. Nina Solbakk fra TFoU har bistått med redigering og trykking. Britt Dale og Asbjørn Karlsen fra NTNU har hatt ansvar for faglig kvalitetssikring.

Forfatterne takker alle for nyttige innspill. De analyser, vurderinger og konklusjoner som vises i rapporten er forfatternes ansvar.

Steinkjer, mai 2010

Roald Sand
prosjektleder

INNHold

	side
FORORD	iii
INNHold	v
FIGURLISTE	ix
TABELLER	x
SAMMENDRAG	xi
1. INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Mål og problemstillinger	1
1.3 Metode og gjennomføring	1
1.4 Rapportens videre oppbygging	2
2. OMSTILLINGSPROGRAM OG LANGSIKTIGE VIRKNINGER	3
2.1 Omstillingsprogrammer	3
2.2 Perspektiver på lokal og regional utvikling	4
2.3 Nærmere om omstillingsprogram som regionalpolitisk virkemiddel	6
2.4 Kunnskap om effekter på nærings- og samfunnsutvikling av omstillingsprogrammer	9
2.5 Analytiske utfordringer	11
2.6 Analytisk rammeverk	14
2.6.1 Naturressurser	15
2.6.2 Fysisk infrastruktur	15
2.6.3 Organisatorisk infrastruktur	16
2.6.4 Kultur og holdninger	16
2.6.5 Kunnskap og ferdigheter	17
2.7 Forventede effekter	18
2.8 Oppsummering	20

3. METODE OG GJENNOMFØRING	21
3.1 Bakgrunn	21
3.2 Forskningsdesign	22
3.2.1 Kvalitative metoder: dokumentanalyse og intervju	23
3.2.2 Kvantitative metoder: offisiell statistikk og tilhørende analyser	25
3.3 Vurdering av data og metoder	27
4. SAMFUNNSUTVIKLINGEN I AKTUELLE REGIONER	29
4.1 Innledning	29
4.2 Utvikling i sysselsetting og folketall	30
4.3 Utvikling i nyetableringer	36
4.4 Utdanning	37
4.5 Økonomi og lønnsomhet	38
4.6 Oppsummering	38
5. CASESTUDIER	39
5.1 Odda	39
5.2 Røyrvik	41
5.3 Glåmdal	43
5.4 Sokndal	45
5.5 Dalane	47
5.6 Sigdal	49
5.7 Narvik	51
5.8 Bremanger	53
5.9 Oppdrift	55
5.10 Vaksdal	57
6. ANALYSE OG DISKUSJON	59
6.1 Effekter av omstillingsprogram på utvikling av regional kapital	59
6.1.1 Naturressursbasert næringsutvikling	59
6.1.2 Fysisk infrastruktur	60
6.1.3 Næringsstruktur og organisatoriske forhold	61
6.1.4 Kultur og holdninger	65
6.1.5 Kunnskap og ferdigheter	66
6.2 Langtidseffekter på samfunnsutvikling	67

6.3	Organisering av omstillingsprogrammer	73
6.3.1	Forankring, organisering og oppstart av omstillingsarbeidet	74
6.3.2	Strategier og tiltak i omstillingsarbeid	76
6.3.3	Arbeidsprosesser, bruk av PLP og øvrige virkemidler	77
6.3.4	Ekstern kompetansebistand	78
6.3.5	Omstillingsprogrammernes ressursmessige og tidsmessige omfang	79
6.4	Omstillingsprogram, øvrige virkemidler og rammevilkår for næringsutvikling	81
6.5	Oppsummering vurdering langtidseffekter	82
7.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	85
7.1	Bakgrunn	85
7.2	Formål, problemstillinger og metode	85
7.3	Omstillingsprogram som virkemiddel	87
7.4	Langtidseffekter i casekommunene	87
7.5	Lærings- og overføringsverdi	91
7.6	Konklusjon	93
	LITTERATUR	97
	VEDLEGG 1: DIVERSE TABELLER	103
	VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE	105
	VEDLEGG 3: CASESTUDIER	111

FIGURLISTE

Figur	side
2.1: Idealmodell for jobbskaping (Kilde: Teigen 2003).	13
4.1: Lokalisering av omstillingsområdene som inngår i studien (Kartgrunnlag: Direktoratet for naturforvaltning, WMS-tjeneste. Kartografi: Trøndelag FoU).	29
4.2: Gjennomsnittlig årlig sysselsettingsutvikling i aktuelle perioder og regioner (Kilde: SSB).	32
4.3: Årlig befolkningsutvikling i aktuelle regioner (Kilde: SSB)	33
4.4: Utvikling i arbeidsstyrke i aktuelle regioner (Kilde: SSB).	34
4.5: Næringsstruktur i aktuelle regioner, sysselsettingsandeler i primærnærings, industri og tjenesteyting i 1996 og 2009 (Kilde: Panda).	35
5.1: Omstillingsprogram og utvikling i Odda.	39
5.2: Omstillingsprogram og utvikling i Røyrvik.	41
5.3: Omstillingsprogram og utvikling i Glåmdal	43
5.4: Omstillingsprogram og utvikling i Sokndal	45
5.5: Omstillingsprogram og utvikling i Dalane	47
5.6: Omstillingsprogram og utvikling i Sigdal	49
5.7: Omstillingsprogram og utvikling i Narvik	51
5.8: Omstillingsprogram og utvikling i Bremanger	53
5.9: Omstillingsprogram og utvikling i Oppdriftsregionen	55
5.10: Omstillingsprogram og utvikling i Vaksdal	57

TABELLER

Tabell	side
3.1: Analyseramme regional kapital.	23
4.1: Status og utvikling i caseområdene (Kilde: Panda).	30
4.2: Nyetableringer i gjennomsnitt pr år før, under og etter omstillingsprogrammene i hvert caseområde og vekst i nyetableringer sammenlignet med landsgjennomsnittet i samme periode (Kilde: Brønnøysundregisteret).*	37
6.1: Omstillingsprogrammets periode, offentlige bevilgninger, anslag på kortsiktige sysselsettingseffekter og anslag på langsiktig sysselsettingseffekt av omstillingsprogram og andre lokale forhold i omstillingscasene (Kilde: Egne beregninger).	68
6.2: Anslag på sysselsettingsvirkninger av omstillingsprogrammene i prosent av dagens sysselsetting og anslått offentlig investeringskostnad pr arbeidsplass som OP har bidratt til (Kilde: Egne beregninger).	71
7.1: Omstillingscasene og effekter fra omstillingsprogram (OP).	89

SAMMENDRAG

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 Kompetansesenteret for Distriktsutvikling og Innovasjon Norge.

Bakgrunn og formål

Siden 1983 er det i Norge brukt 2,5 mrd. kr over offentlige budsjetter på omstillingsprogrammer 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 tiltak
 - Evalueringer og sluttrapporter fra omstillingsprogram i Norge
 - Evalueringer og forskning om effekt av virkemidler
- Intervju av nøkkelpersoner i alle 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 bosettingsmønsteret. 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, dvs. 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)

- 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 og om lag 500 i 2009. 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 det bidro til ny næringsvirksomhet, optimisme og investeringslyst i kommunen. 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 kompetansesarbeidsplasser, 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 bidratt til å erstatte en høy andel av de 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 casene
 - Næringsutviklingsevnen er gjennomgående styrket
 - Bedre kultur for nyskaping i næringslivet
 - Bedre næringsapparat enn før omstillingsprogrammet
 - Programmene har gitt et mer robust og variert næringsliv
 - Omstillingsprogrammene har en gjennomsnittlig kostnad pr arbeidsplass som Innovasjon Norges ordinære virkemidler
 - Kommuneprogrammene ser ut til å ha økt sysselsettingen med 6 % og folketallet med 5 % utover hva det ellers ville vært
 - I sum utgjør dette 1090 arbeidsplasser og 1850 innbyggere
 - 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

- Omstillingsprogrammene har ikke kompensert fullt ut for negativ utvikling som følge av langvarig nedgang i basisnæringer, nedbemanning i hjørnesteinsbedrifter og generell sentralisering.

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 våre funn fra casene 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
 - Bred lokal forankring, et omfattende strategiarbeid og tidlig synliggjøring av resultater er viktig for lokal legitimitet
 - Satsing på samarbeid med miljø utenfor kommunen og det å trekke til seg bedrifter fra andre regioner, er ofte nødvendig for å få vekstkraft i små distriktskommuner
 - 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 etter omstillingsperioder, vil man realisere mindre av det oppbygde potensialet
 - Hvordan arbeidet skal videreføres, må planlegges tidlig
 - Alternativt kan lengden på omstillingsprogrammene økes til mer enn 6 år

1. INNLEDNING

I dette kapitlet går vi kort gjennom bakgrunn, mål og problemstillinger, metode og gjennomføring og den videre rapportens oppbygning.

1.1 Bakgrunn

Siden 1983 har 70 kommuner/regioner med svært negativ utvikling i arbeidsplasser og bosetting disponert 2,5 mrd. kr til såkalte omstillingsprogram. Det foreligger begrenset med forskningsbasert kunnskap om langsiktige effekter av omstillingsprogram. Med Kompetansesenteret for Distriktsutvikling og Innovasjon Norge som oppdragsiver har samarbeidspartene NTNU (Geografisk institutt), SINTEF (Teknologi og Samfunn) og Trøndelag Forsking og Utvikling (TFoU) gjennomført et prosjekt med fokus på å måle slike langsiktige effekter.

1.2 Mål og problemstillinger

I anbudsdokumentene beskrives følgende målsettinger med studien:

- i. oppsummere eksisterende kunnskap om samfunns- og næringsmessige langtidseffekter av omstillingsprogrammer
- ii. framskaffe kunnskap om langtidseffekter av omstillingsprogrammer
- iii. få kartlagt og analysert nåsituasjonen med hensyn til nærings- og samfunnsutvikling i 10 utvalgte kommuner/regioner 5-8 år etter avsluttet omstillingsprogram
- iv. framskaffe erfaringer på arbeidsprosesser, strategier og tiltak som synes å ha gitt langsiktige effekter

Disse målsettingene var helt sentrale og overordnet for hvilke problemstillinger som skulle belyses og hvordan studien ble gjennomført innenfor den aktuelle økonomiske ramme.

1.3 Metode og gjennomføring

Studien er basert på gjennomgang og analyser av følgende data:

- Tidligere relevante rapporter/dokumenter om omstillingsprogram

- Tidligere forskning om omstillingsprogram og andre virkemidler
- Intervjudata, dokumenter og offisiell statistikk om 10 caseområder som gjennomførte omstillingsprogrammer (OP) rundt årtusenskiftet:
 - Røyrvik kommune, 32 mill. kr til OP i 1994 – 2000
 - Narvik kommune, 79 mill. kr til OP i 1996 – 2000
 - Sigdal kommune, 20 mill. kr til OP i 1996 – 2001
 - Dalane (Eigersund, Lund, Bjerkreim og Sokndal), 10 mill. kr til OP i 1997 - 2001
 - Sokndal kommune, 28 mill. kr til OP i 1997 – 2002
 - Vaksdal kommune, 26 mill. kr til OP i 1997 – 2002
 - Oppdrift (Tvedestrand, Risør, Kragerø og Nome), 57 mill. kr til OP i 1997 – 2002
 - Odda kommune, 54 mill. kr til OP i 1998- 2003
 - Bremanger kommune, 32 mill. kr til OP i 1998 – 2003
 - Glåmdal (Sør-Odal, Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal, Grue, Åsnes og Våler kommuner), 50 mill. kr til OP i 1998 – 2003

Til sammen er det disponert om lag 388 mill. kr til OP i disse caseområdene. Utvalget av caseområder er definert av oppdragsgiver til å gjelde områder som avsluttet omstillingsprogrammene i perioden 2000-2005. Unntakene er omstillingsprogrammene i Harstad og Østfold som ikke ble del av utvalget pga. spesielle satsingsområder som verftsindustrien (Harstad) og byutvikling (Østfold). Å vurdere hvorvidt utvalget er representativt for andre omstillingskommuner er ikke en del av dette oppdraget.

1.4 Rapportens videre oppbygging

- Kapittel 2 inneholder en beskrivelse av omstillingsprogram som virkemiddel og resultater fra tidligere relevant forskning
- Kapittel 3 inneholder en beskrivelse av metode og gjennomføring.
- Kapittel 4 inneholder resultater fra en gjennomgang av offisiell statistikk for de aktuelle casene og sammenlignbare regioner.
- Kapittel 5 inneholder en presentasjon av casene i utvalget. Utdypende presentasjoner av casene finnes i vedlegg.
- Kapittel 6 inneholder analyse og diskusjon av sentrale resultater.
- Kapittel 7 inneholder oppsummering av resultater og konklusjoner.

2. OMSTILLINGSPROGRAM OG LANGSIKTIGE VIRKNINGER

I dette kapitlet redegjør vi for omstillingsprogram som virkemiddel for lokal/regional utvikling. Vi setter dette inn i en faglig kontekst relatert til samfunnsendringer og skiftende forståelser av disse. Avslutningsvis gjør vi rede for studiens analytiske rammeverk.

2.1 Omstillingsprogrammer

Regional omstilling er benevnelsen på den ekstraordinære innsatsen som ytes i inntil 6 år overfor kommuner/regioner som står overfor særskilt store utfordringer med negativ utvikling. Hovedmålet med omstillingsmidlene i de kommunene/regionene som har fått støtte kan sammenfattes i tre punkter:

- a) å utvikle lønnsomme arbeidsplasser
- b) å få en mer robust og variert næringsstruktur
- c) å styrke næringsutviklingsevnen

Næringsutviklingsevnen, dvs. evnen til å utvikle nye og eksisterende bedrifter, skal styrkes gjennom bl.a. økt kompetanse og kapasitet innenfor støtteapparat for næringslivet, økt samhandling mellom private og offentlige aktører og økt samarbeid i næringslivet (se f.eks. St.prp. nr. 1 2000/2001 og Jakobsen et al. 2002).

Omstillingsområdene utgjør normalt en geografisk avgrenset region i form av en eller flere kommuner. Før 2003 og Ansvarsreformen ble omstillingsprogram innvilget av staten ved Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Etter 2003 bevilges midlene av fylkeskommunene på bakgrunn av helhetlige regionale vurderinger. Midlene til ekstraordinær innsats i form av omstillingsprogrammer tas fra KRDs bevilgninger til fylkeskommunene til regional utvikling. Innovasjon Norge har ansvaret for oppfølging, rådgivning og kvalitetssikring av arbeidet på vegne av fylkeskommunen.

Før vi går nærmere inn på omstillingsprogrammer som regionalpolitisk virkemiddel diskuterer vi endrede faglige perspektiver på regional utvikling.

2.2 Perspektiver på lokal og regional utvikling

Det har vært en fornyet interesse for regional utvikling, regionalisering og regional politikk de senere årene i mange land. Globalisering av økonomisk virksomhet har økt regionenes konkurranseeksponering og gjort dem mer sårbare. Parallelt har fremveksten av ”kunnskapsøkonomien” gjort kompetanseutvikling og fornyelse til viktige vekstfaktorer. Dette har økt behovet for regional tilrettelegging for næringsliv. Samtidig har nasjonalstatens rolle i nærings- og regionalpolitikken blitt svekket i mange i land, mens vekst- og utviklingspolitiske virkemidler har blitt desentralisert.

Bildet som her tegnes opp er generelt for en rekke land, men Norge har enkelte særtrekk (Onsager 2004). Det har vært en svært ujevn regional utvikling i privat sektor som følge av sterk vekst i servicenæringer basert på den oljebaserte delen av økonomien. I offentlig sektor har veksten vært mer sentralisert enn tidligere, hvilket har forsterket den ujevne utviklingen. Storbyregionene har hatt sterkest vekst.

Utviklingen i Norge kan imidlertid ikke forstås uavhengig av endringer på makronivå. Inngåelse av EØS-avtalen og innlemmelse i WTO har medført nedbygging av handelsbarrierer mot tidligere skjermede næringer og større konkurranseeksponering. Næringspolitikken er generelt kraftig svekket som støttepolitikk for spesielle bedrifter og næringer, og er nå i større grad en innovasjons-, vekst- og konkurransepolitikk for alle typer næringer. Det har også skjedd viktige endringer innenfor distrikts- og regionalpolitikken. Generelt er det nå et langt større fokus på mål og virkemidler for innovasjon og økonomisk vekst. Reduserte bevilgninger til næringsutvikling har særlig rammet den bedriftsrettede støtten.

Regionalpolitikken preges i dag av *endogene* strategier, hvor lokalsamfunn og regioner selv har et betydelig ansvar for nærings- og samfunnsutvikling. Dette står i motsetning til etterkrigstidens *eksogene* strategier preget blant annet av statlig initiert industrialisering. Blant annet vil en slik bredere innsats innen det nye regimet ofte inkludere nettverksbygging eller etablering av opplæringstilbud. Velkjente endogene perspektiver er klynger, innovasjonssystemer og industrielle distrikter. Disse endringene har ført til et økende regionalpolitisk engasjement blant offentlige og private aktører, og

både sentrale og mer perifere regioner preges av nye former for utviklingssamarbeid og regionaliseringsprosesser.

En typisk eksogen strategi er akkvisisjon, dvs. salg av området som et attraktivt område for lokalisering av næringsliv. Akkvisjonsstrategien har teoretisk og idémessig grunnlag i neoklassisk lokaliseringstrategi (Jakobsen 2004) som forsøker å forklare det geografiske lokaliseringsmønsteret til bedrifter og grupper av bedrifter. Lokalisering i sentrale områder kan f.eks. skyldes behov for nærhet til marked eller større arbeidsmarked. En akkvisisjonsinnrettet næringsutviklingspolitikk må påvirke bedrifters lokalitetsvalg, f.eks. ved hjelp av virkemidler som differensiert arbeidsgiveravgift eller transportstøtte. I omstillingsarbeid har akkvisjonsstrategien kommet til uttrykk ved at kommuner eksempelvis har tilbudt etableringstilskudd og gunstige næringstomter.

Utviklingspolitikken utover 1980-tallet, som brøt med akkvisisjonstankegangen, hadde ifølge Jakobsen (2004) et begrenset fundament i teori om næringsutvikling. Den var imidlertid påvirket av det Friedman (1987 i Jakobsen 2004) kaller "social mobilisation" samt moderne planleggingsteori. Først tidlig på 1990-tallet var den "nye" næringsutviklingspolitikken faglig fundert. Dette var et evolusjonsorientert perspektiv med fokus på endogene strategier og lokale ressurser og krefter. Ikke minst fikk klyngeteorien (Porter 1990) gjennomslag, med fokus på tett samspill mellom samlokaliserte aktører innenfor områder med konkurransefortrinn. Satsingen på egenbasert utvikling ble derfor forsterket utover 1990-tallet. Så vel Nordlandsforsknings evaluering av omstillingsprogram (Karlsen og Lindeløv 1998) som STEP-gruppens evaluering av SND (Hatling et al. 2000), konkluderer med at dette er veien å gå framfor en akkvisisjonsinnrettet strategi.

Kjernen i dette nye regimet er at regional utvikling i hovedsak bør være basert på lokale initiativ og lokalt baserte og utviklede ressurser og kapital, det Maskell et al. (1998) kaller lokaliserte kapabiliteter. Slik egenbasert vekst var da også resepten Industristedutvalget foreslo alt i 1983 (Jakobsen et al. 2001), og som siden har dominert i strategier for regional utvikling i Norge. Endringen fra en eksogen til en endogen orientering innebærer altså at det sentrale aspektet ved regional utvikling ikke lenger er evnen til å

tiltrekke seg bedrifter eller støtte utenfra, men kapasiteten til å endre og omstille egen næringsstruktur (Dinis 2007). Dette innebærer at nøkkelelementet i de endogene perspektivene er kvaliteten ved lokale koplinger (Messner 2004), hvilket tilsier at det endogene regimet har økt behovet for regional tilrettelegging for næringslivsutvikling (Humphrey & Schmitz 2000, Gertler & Wolfe 2004).

Omstilling som teoretisk begrep kan knyttes til det engelske ”restructuring”, og den såkalte restruktureringstesen som Doreen Massey er en av de sentrale representantene for. Med bakgrunn i studier av britiske regioner med ensidig næringsliv mot slutten av 1970-tallet vokste restrukturering frem som et nytt perspektiv på forståelsen av regional omstilling (Dale 2006). Massey presenterte to grunnleggende forklaringsprinsipper for regional utviklingsdynamikk. Det første er romlig eller territoriell arbeidsdeling, som dreier seg om at lokale og regionale økonomier må forstås ut fra deres plass i den internasjonale økonomien. Det andre er hvordan tidlige runder med investeringer legger føringer på framtidige valg og muligheter for utvikling. Steder og regioner følger utviklingsbaner som er mer eller mindre stivhengige (Karlsen & Isaksen 2008). Dette kan forstås at slike baner er probabilistiske i den forstand at det finnes mange muligheter, men noen utviklingsbaner er mer sannsynlige enn andre (Martin & Sunley 2006).

Mens omstillingen i Storbritannia var sterkt influert av nyliberalistisk tankesett (minimal offentlig regulering), kom omstillingen i Norge til å bli et ”korporativt prosjekt” (Jakobsen 2004:201) hvor samarbeid mellom ulike aktører skulle bryte den negative utviklingen i mange utkantsamfunn. Norge har lange tradisjoner for tiltaksarbeid samt arbeid for å demme opp for sentralisering. I tillegg gjør topografien i Norge det krevende å utvikle funksjonelle arbeidsmarkedsregioner i mange utkantsamfunn.

2.3 Nærmere om omstillingsprogram som regionalpolitisk virkemiddel

Omstillingsmidler ble på 80-tallet gitt til kommuner hvor nedbemanningen i hjørnesteinsbedriften medførte en direkte reduksjon av den totale sysselsettingen i kommunen på 10 % og minimum 100 årsverk (Jakobsen et

al. 2001). Bakgrunnen for omstillingsprogrammene finner vi i de store utfordringene som mange industrisamfunn stod overfor tidlig på 1980-tallet. Etterkrigstidens sterke vekst hadde da bremsset opp. En regionalpolitikk hvor staten og store industriaktører hadde ”ansvaret” for å utløse regioners interne muligheter og potensial, og hvor kommuner og lokalsamfunn skulle gjøre seg attraktive gjennom såkalt akkvisisjon, var lite fruktbar, da det ble stadig mindre industriell vekst til omfordeling (Isaksen 1995).

Industristedsutvalget (NOU 1983:10) representerte ifølge Karlsen (1999) et vendepunkt i næringspolitikken overfor ensidige industristeder. Utvalget drøftet fremtiden for de ensidige, geografisk isolerte industristedene med hjørnesteinsbedrifter som møtte betydelige utfordringer i nye konkurransebetingelser, effektiviseringskrav og trusler om nedlegging. Den tradisjonelle statlige resepten hadde vært subsidier for å opprettholde virksomhetene i vente på bedre tider. Industristedsutvalget foreslo en betydelig offentlig innsats for å fremme etablering av nye lønnsomme arbeidsplasser, og de argumenterte en strukturpolitikk med fokus på omstilling. Dette la grunnlag for den statlige omstillingssatsingen for å avhjelpe spesielt akutte problemer på ensidige industristeder på 80-tallet. Mens politikken tidligere dreide seg om å opprettholde og vedlikeholde eksisterende industristeder, kom den nye politikken til å fokusere på diversifisering av lokale økonomier (Karlsen 1999).

Utover på 90-tallet fikk omstillingsbevilgningene en bredere innretning. Man fikk bl.a. omstillingsprogram som skulle bidra til å rette opp negativ utvikling over lang tid i enkeltkommuner så vel som større regioner, se f.eks. (Jakobsen et al. 2001), etter at det utover 1990-tallet skjedde det en dreining hvor omstillingsproblemer i økende grad ble betraktet som regionale (Hatling et al. 2000).

Karlsen og Lindeløv (1998) identifiserer to idealtyper omstilling. Disse varierer både med hensyn til utgangspunkt og forløp. Den første er kriseinitiert og oppstår gjerne når en hjørnesteinsbedrift i løpet av forholdsvis kort tid avvikles helt eller delvis. Den andre typen er den beredskapsbaserte, som utløses av langvarig fall i sentrale variable som oppfattes som viktige for lokalsamfunnets livskraft. Med overgangen fra 1980- til 1990-tallet skjedde det en dreining fra type 1 til type 2. Dette har

sammenheng med at omstillings-, rasjonaliserings- eller avviklingsprosesser da var fullført ved mange av de ensidige industristedene.

For i større grad å sørge for at omstillingsmidlene gikk til hensiktsmessige tiltak, kom det på 1980-tallet krav til kommunene om utarbeidelse av strategiske næringsplaner (SNP). Tanken bak SNP er bred lokal mobilisering for å forankre omstillingsprosessen. I tillegg fikk Innovasjon Norge (tidligere SND) en kvalitetssikrende rolle, og de innførte planverktøyet PLP (Prosjektlederprosessen) for å styrke kvaliteten på prosjektplanleggingen i omstillingsarbeid. Målet med PLP er å sikre ansvarliggjøring, fremdrift, avvikling og oppfølging av konkrete prosjekter.

Offentlige virkemidler for næringsutvikling i distriktene kan grovt deles i to kategorier. Mens *hard støtte* omfatter tilskudd til fysiske investeringer i infrastruktur eller bygninger, eller lån og tilskudd til etablering av bedrifter, omfatter *myk støtte* ting som veiledning, nettverksbygging og kompetanseheving. Dessuten kan disse ulike virkemidlene rettes mot ulike målgrupper i form av enkeltbedrifter, produksjonssystemer eller klynger. Ifølge Jakobsen et al. (2001) kan omstillingsbevilgningen betegnes som myk støtte til et geografisk avgrenset område. Omstillingsbevilgningen har dessuten en bredere innretning enn øvrige offentlige virkemidler ved at det kan omfatte tiltak rettet mot for eksempel bolyst.

Omstillingsarbeid består av fire faser (se Innovasjon Norge 2006: "Veiledningshefte i omstillings- og nyskappingsarbeid" for en nærmere gjennomgang av disse). Disse skal bidra til å klargjøre ulike oppgaver og roller, og domineres av hver sine institusjonelle aktører og rasjonaliteter. Disse fasene er 1) avklaringsfasen (2-3 mnd), 2) strategi- og forankringsfasen (6-8 mnd.), 3) gjennomføringsfasen (inntil 6 år) og 4) avslutningsfasen.

I omstillingsprogram legges det stor vekt på lokal deltagelse, noe som for så vidt gjenspeiles i de fire fasene. En forutsetning for omstillingsstatus er at regionale aktører (fylkeskommune/kommune) stiller med en lokal omstillingspott minst like stor som tilsagnet fra KRD gjennom omstillingsbevilgningen (Hatling et al. 2000).

2.4 Kunnskap om effekter på nærings- og samfunnsutvikling av omstillingsprogrammer

Det er betydelig med dokumentasjon om omstillingsprogrammene i form av bl.a. årsrapporter og undervegs- eller sluttevalueringer. Formålet med evalueringene har variert, hatt ulike tilnæringsmåter og de har gjennomgående blitt utført under eller rett etter at omstillingsperioden ble avsluttet. Unntaket er her i første rekke Nordlandsforsknings evaluering fra 1997 av omstillingsprogram i 32 kommuner/regioner i perioden 1983 til 1995 (Andersen et al. 1997, Karlsen og Lindeløv 1998). Siden årtusensskiftet er det ikke gjennomført forskningsbaserte studier som viser langsiktige effekter av omstillingsprogram i Norge. Teigen (2003) oppsummerer de evalueringer av omstillingsprogram som er gjennomført slik:

”Det er gjort mange evalueringar av omstillingsløyvingane opp gjennom åra. Det er nokre få tvillause døme på suksess, nokre like tvillause bomskot, men oftast er det vanskeleg å vurdere effekten (eller å evaluere). Det kontrafaktiske problemet er stort også her: kva ville skjedd utan omstillingsløyvingane? Eit kanskje enda større problem er at omstilling tek tid, at omstillingsprogramma er for korte og at evalueringane blir gjort for raskt etter at omstillingsprogramma er slutført. Effektar som blir vurdert som positive i evalueringane viser seg ofte å vere døgnfluger, andre og langsiktige effektar blir knapt nok registrert” (Teigen 2003: 37)

Kunnskap om effekter av omstillingsprogrammer slik de er gjennomført i Norge, finnes i publikasjoner som Karlsen og Lindeløv (1998), Karlsen (1999), Jakobsen et al. (2001) Bolkesjø og Guvåg (2002), Bukve et al. (2009) og Drangsland og Jakobsen (2009a og 2009b). Det kan nevnes en rekke andre underveis- og sluttevalueringer som i første rekke har sett på mer kortsiktige effekter. En god del av evalueringene antyder anslag på oppnådde sysselsettingseffekter i løpet av omstillingsprogrammet. Av de som har sett på langsiktige effekter har vi først og fremst Nordlandsforsknings evaluering av 32 omstillingsprogram på 90-tallet (Andersen et al. 1997). Andre studier fokuserer mer på hvordan omstillingsprogrammene har klart å yte positive bidrag til den lokale handlingskapasiteten og næringsutviklingsevnen i små og perifere samfunn. Gode eksempler på dette er Bukve et al. (2009) og Drangsland og Jakobsen (2009a).

I de kommunene vi fokuserer på, er det ikke gjennomført undersøkelser av omstillingsprogrammets bidrag til konkrete bedriftsprosjekter og vekst i antall arbeidsplasser med metoder som kan sammenlignes med målinger og evalueringer av Innovasjons Norges øvrige virkemidler (se for eksempel Hervik et al. 2006). Slike målinger er gjennomført for omstillingsprogrammet i Ål og det nye omstillingsprogrammet i Våler (Drangslund og Jakobsen 2009b, Pettersen 2009). Dette er omstillingsprogram som nylig er avsluttet og målingene av korttidseffekter viser at omstillingsprogrammene i gjennomsnitt hadde en betydelig effekt for å realisere 69-85 % av prosjektene. Med en slik bakgrunnsinformasjon gir det større mulighet til å vurdere langsiktige effekter om noen år.

Langtidseffekter er som nevnt i liten grad belyst i tidligere studier på området. Nordlandsforskning evaluering av omstillingsprogram i 32 kommuner viser at 62 % av bevilgede midler gikk til bedriftsrettet støtte, 23 % til bransjetiltak og infrastruktur mens resterende 15 % gikk til oppbygging av næringsseksjon og programadministrasjon. Basert på nøkkelinformanter i hver kommune, antydes at 356 mill. kr i bevilgninger fra staten bidro til 2100 arbeidsplasser i bedriftene som mottok direkte støtte (Andersen et al. 1997). Dette ga en statlig investeringskostnad på om lag 100 000 kr pr skapt arbeidsplass. Om vi antar at fylkeskommune og kommune brukte tilsvarende i egne midler, kan anslå at hver arbeidsplass totalt sett kostet kr 200 000 i offentlig investeringskostnad gjennom omstillingsprogrammene i perioden 1986-1995. Om vi også legger til øvrige kostnader i omstillingsprogrammene, blir kostnadene om lag 334 000 kr pr arbeidsplass de bidro til i de direkte berørte bedriftene.

Beregninger av investeringskostnad pr skapt arbeidsplass er også foretatt i Innovasjon Norges kundeundersøkelser for alle virkemidler de senere årene. Disse undersøkelsene er basert på telefonintervju av bedrifter innen ett og fire år etter at de fikk tilsagn om midler, dvs. at bedriftene selv vurderer hvor mange arbeidsplasser støtten fra Innovasjon Norge bidro til. Undersøkelsene antyder offentlige kostnader pr arbeidsplass på kr 133-188 000 når vi ser bort fra virkemidler innen primærnæringene (Madsen og Brastad 2006). I og med at administrasjonskostnader ikke er med i beregningene, er denne

summen mest sammenlignbar med kr 200 000 i kostnad pr arbeidsplass for omstillingsprogrammene i perioden 1986-1995.

Hervik (2006) har studert mer langsiktige virkninger av Innovasjon Norges virkemidler. Studien, som innbefattet bl.a. intervju av bedrifter rett etter tilsagn og analyser av regnskapsresultater og antall arbeidsplasser over tid i de berørte bedriftene, viser en gjennomsnittlige offentlig investeringskostnad pr skapt arbeidsplass på om lag kr 250 000 i nyetableringsprosjekter. For andre typer prosjekter, som beslagla over halvparten av midlene, finner Hervik (2006) svært ulike og varierende resultater. Dette skyldes bl.a. betydelig negativ utvikling i en del av bedriftene som i sin tid fikk støtte. Dette indikerer at det er vanskelig å beregne langsiktige effekter ut fra opplysninger om hva bedrifter mener støtten førte til ved støttetidspunktet og senere opplysninger om utviklingen i regnskapsresultater og antall arbeidsplasser i bedriftene.

Drangland og Jakobsen (2009a) har vurdert kritiske suksessfaktorer i et utvalg omstillingsområder ut fra en gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon. Oppnådde resultater under omstillingsprogrammene tyder her på at bred lokal forankring, konkrete strategier og synliggjøring av resultater er viktig for omstillingsarbeidet (Drangland og Jakobsen 2009a).

Når det gjelder de konkrete strategiene, finner Andersen et al. (1997) at akkvisisjon lykkes sjelden og har begrenset effekt på lengre sikt. I små isolerte arbeidsmarkeder viser det seg imidlertid at det er vanskelig å utvikle tilstrekkelig lokal innovasjonskapasitet med et omstillingsprogram (Bukve et al. 2009). Denne type samfunn er avhengig av samarbeid med overlokale teknologiutviklere og støttesystem og trenger ofte andre strategier som regionforstørring og endringer i andre typer virkemiddelbruk for å kunne oppnå positiv utvikling (Bukve et al. 2009).

2.5 Analytiske utfordringer

De tidligere studiene på området viser at det å måle langtidseffekter av et tiltak byr på en rekke teoretiske og metodiske utfordringer. Dette kan sammenfattes i seks punkter:

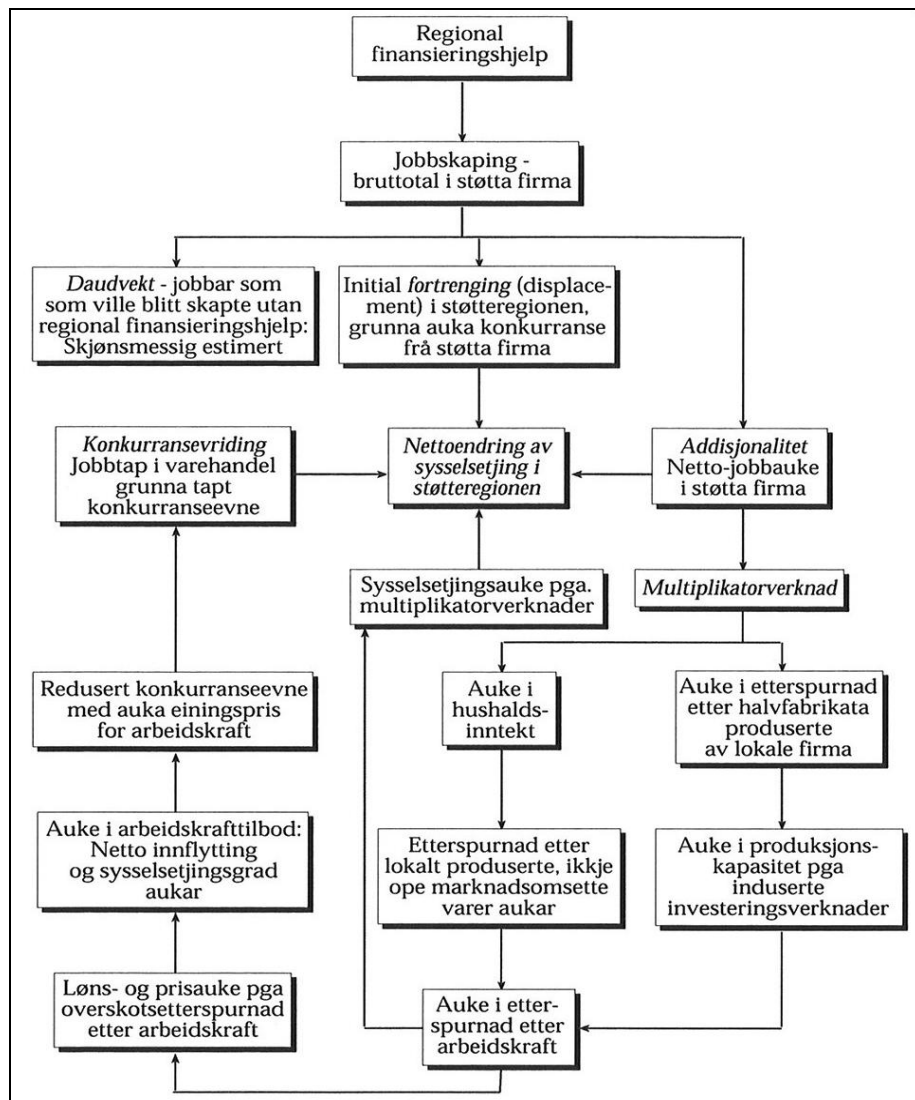
1. Det må vurderes hva som hadde skjedd hvis tiltaket/programmet ikke var blitt gjennomført (det kontrafaktiske spørsmål)
2. Et tiltak kan ha både direkte og indirekte effekter som kan være vanskelig å skille
3. Et resultat som ble betraktet som gunstig på kort sikt (f.eks. nye arbeidsplasser i en tradisjonell næring), trenger ikke være det på lang sikt (bremset kanskje overgangen til nye næringer).
4. Resultatet avhenger av hva en måler effekten på og hvordan en måler dette (valg av indikatorer).
5. Effekten av tiltaket avhenger av kontekst (tidspunkt, type lokalsamfunn, næringsstruktur, kompetanse, ressurspersoner, osv.)
6. Samfunnet er komplekst, og en rekke andre faktorer kan også ha påvirket utfallet.

Skal en likevel kunne si noe fornuftig og pålitelig om effekter, må en fokusere på de prosessene, sammenhengene og indikatorene som teori og tidligere kunnskap tilsier er de viktigste. Det må velges en best mulig teoretisk og metodisk plattform, der kombinasjon av kvalitative og kvantitative tilnæringer antas å gi det beste bildet. Begge disse indikortypene har sine klare begrensninger. Ved bruk av kvantitative indikatorer støter en på data/statistikkbegrensninger. Kvalitative vurderinger gjort i ettertid er ofte farget av situasjonen i dag og/eller av taktiske hensyn. Uansett vil vurdering av effekter alltid være heftet med usikkerhet. Og valg av teoretisk og metodisk tilnærming samt valg og tilgjengelighet av data vil selvsagt også påvirke resultatene.

I evalueringer av omstillingstiltak i kommuner/regioner har det vært gjort en rekke forsøk på å isolere effekter av et tiltak fra andre innvirkende samfunnsforhold. I den europeiske evalueringstradisjonen har det f.eks. vært vanlig å ta utgangspunkt i en modell som skiller mellom "gross impact", "deadweight", "displacement", "supply chain effects", "multiplier effects" og "net impact". Denne er blant annet benyttet i NOU 2004: 2 (s. 20), basert på Teigen (2003) som igjen baserer seg på presentasjon i Armstrong & Taylor (2000). Ofte har denne idealmodellen for evaluering av jobbskaping som vi viser i figur 2.1, vært utgangspunkt for kvantitativt baserte evalueringer. I en kritisk gjennomgang av ulike evalueringmetoder viser Armstrong and Wells

(2006) at den like gjerne kan baseres på en kvalitativ ”bottom-up” tilnærming, der nøkkelinformanter f.eks. blir bedt om å vurdere om de nyskapte arbeidsplassene ville kommet uansett osv.

Figur 2.1: Idealmodell for jobbskaping (Kilde: Teigen 2003).



Armstrong og Wells (2006) gjennomgang viser at det generelt har vært en tendens til å gå fra en statistisk basert ”top-down”-evalueringsstradisjon til i

større grad å basere seg på kvalitativ ”nedenfra”-rapportering i form av egevalueringer, men gjerne i kombinasjon med f.eks. benchmarkingsanalyser.

2.6 Analytisk rammeverk

De siste tiårene har det altså vært et økende fokus på hvordan lokalsamfunn og regioner kan fokusere på interne mekanismer og faktorer for ønsket utvikling (Selstad 2004). Regional kapital (Nilsen 2001) brukes her som samlebetegnelse for å sammenfatte og operasjonalisere disse grunnleggende teoriene innen regional utvikling. Dette gir en modell for konkret anvendelse i utviklingsprosesser og som en analytisk tilnærming til å studere den lokale utviklingen over tid. Regional kapital omfatter fem hovedkategorier: naturressurser, fysisk infrastruktur, organisatorisk infrastruktur, kultur og holdninger, kunnskap og ferdigheter. Gjennom en systematisk gjennomgang av disse kan man etablere et bilde av en regions sterke og svake sider. Å etablere en slik situasjonsforståelse innebærer å identifisere hvilke ressurser man har i regionen og hva man har klart å utnytte, samtidig som det avdekker områder hvor man har potensial for forbedring. Der man studerer utviklingen i en omstillingskommune over tid, gir dette et analytisk verktøy for en systematisk analyse velegnet også for komparasjon.

I denne studien er målet selvsagt ikke å gi en helhetlig analyse av regional kapital i samtlige caseområder. Vi fokuserer på mål og strategier under omstillingsarbeidet samt tilhørende effekter, men sorterer dette i henhold til de fem nevnte kategoriene. Kategoriseringen er dessuten nyttig når man vurderer omstillingsprogrammene i *etterpåkløskapens* lys (hva skulle/kunne man gjort annerledes?) samt i vurderingen av utviklingen i gitte områder dersom omstillingsprogrammene *ikke* var gjennomført.

Når det gjelder omstillingsprogrammer, er disse tidligere ikke studert med et slikt analytisk rammeverk som vi her skisserer. Pr i dag betyr dette at kunnskapen er lav om omstillingsprogrammenes betydning for den regionale kapitalen og den lokale eller regionale utviklingsevnen. Regional kapital er et analytisk rammeverk som sikrer en bred tematisk gjennomgang av en regions ulike ressurser og utnyttelse av disse. Som et rammeverk er det viktig å bruke dette fleksibelt, da det selvsagt vil være naturlige

sammenhenger og overlappinger mellom de 5 ulike elementene i den regionale kapitalen. Før vi går videre på bruken av dette, vil vi først gi en kort gjennomgang av hva som ligger i de ulike elementene.

2.6.1 Naturressurser

Regioners naturressurser er et helt sentralt element og grunnlag for arbeid med både næringsutvikling og samfunnsutvikling. Dette gjelder for de fleste norske utkantsamfunn som i flere av omstillingsområdene vi her studerer. Mest tydelig ser vi det i samfunn hvor store deler av næringsgrunnlaget er primærnærings, bergverk og/eller basert på foredling av råstoff fra disse sektorene. Naturressurser gir også grunnlag for opplevelser og rekreasjon for lokalbefolkningen og tilreisende. En region kan være rik på naturressurser, men ressursene kan være lavt utnyttet. Dette kan skyldes manglende kompetanse eller kjennskap til ressursene, eller det kan ha rent kommersielle årsaker.

Sentrale spørsmål i en analyse av dette temaet vil da være hvilke naturressurser er det en region besitter og hvordan gjør man bruk av disse ressursene? Har man gjennom omstillingsperioden klart å gjøre nytte av eller tatt i bruk ressurser knyttet til naturen som man ikke gjorde før omstillingsprogrammet? Og ikke minst har dette hatt langsiktige effekter som kan knyttes til omstillingsprogrammet?

2.6.2 Fysisk infrastruktur

Fysisk infrastruktur omfatter transportmuligheter for mennesker, gods og informasjon, foruten tomter og bygningsmasse, inklusive strøm, vann, kloakk osv. for bolig og næringsvirksomhet. Vi kan skille mellom kommunikasjonsstruktur for *ekstern* og *intern samhandling*. Standard og kapasitet på veier, flyplasser, havner, jernbane og bredbånd samt nasjonalt/internasjonalt rutetilbud utgjør ofte flaskehalsen for ekstern samhandling. Tilgang til dette, og anslag på hva kapasitetsmangelen betyr, hører med i analysen av regionens kapital. I realitetene er dette geografiske analyser av avstand til markedet og muligheter for god kommunikasjon med resten av verden.

Standarden på den fysiske infrastrukturen internt i regionen er selvsagt også av stor betydning. Dette berører bl.a. boligområder, næringstomter, veistandard, fergeforbindelse, hurtigbåt tilbud etc. Legger f.eks. den interne infrastrukturen føringer på mulighetene for organisering av viktige aktiviteter slik som skole- og utdanningstilbud?

Når det gjelder den fysiske infrastrukturen så vil det være viktig å se på om omstillingsprogrammene direkte eller indirekte har hatt langsiktige effekter på denne. Ble det initiert prosesser i omstillingsprogrammet som har gitt slike effekter, og i tilfellet hvilke typer fysisk infrastruktur er det som har blitt mest berørt?

2.6.3 Organisatorisk infrastruktur

Den organisatoriske infrastrukturen henspeiler på hvilke organisasjoner som er til stede i regionen. Dette inkluderer private foretak, finansinstitusjoner, utdanningsinstitusjoner, sentrale offentlige tjenester slik som NAV, Innovasjon Norge og ulike organer og nivåer av statsforvaltningen.

For å bedømme hvorvidt omstillingsprogrammene har hatt langsiktige effekter med tanke på den organisatoriske infrastrukturen, er det viktig å ha fokus på arbeidsplasser skapt i både privat og offentlig sektor. Samtidig så må det gjøres kvalitative vurderinger av hvordan nye og tapte organisasjoner og arbeidsplasser har betydning for lokalsamfunn og regionene for øvrig. Det vil også være naturlig å se på i hvilken grad omstillingsprogrammet har bidratt til en mer robust organisatorisk infrastruktur i de aktuelle kommunene, og om det er mulig å finne noen generelle trekk ved virkemiddelet som gir en slik bærekraftig utvikling.

2.6.4 Kultur og holdninger

Denne hovedkategorien omhandler i stor grad regionens sosiale systemer og samhandlingsstrukturer. Samhandlingen mellom regionens ulike organisasjoner er et uttrykk for regionens kultur og holdninger samtidig som dette overlapper med forrige punkt som en viktig del av den organisatoriske infrastrukturen. Det hjelper fint lite for en region om de ulike organisasjonene er til stede dersom de ikke samhandler på en hensiktsmessig

måte. Samhandling og samarbeid kan betraktes i f.eks. følgende ytterpunkter: samarbeid, er det et nyttig redskap for meg selv eller en nyttig prosess for at vi kan skape noe sammen?

Kvaliteten på samhandlingen kan utdypes nærmere med begreper som absorpsjonskapasitet. Absorpsjonskapasitet henspeiler på i hvilken grad bedrifter og organisasjoner er i stand til å ta inn over seg innspill, tanker, ideer, kunnskap og kompetanse fra hverandre, og utnytte det i egen virksomhet. Lav absorpsjonskapasitet vanskeliggjør samhandling med andre miljøer og kan gjøre det krevende å utvikle nye relasjoner til viktige miljøer for regionen. En regions utvikling er avhengig av både interne og eksterne relasjoner. I hvilken grad man samarbeider eksternt med andre regioner eller representanter for andre regioner, er også en indikator på blant annet kultur og holdninger.

Sentrale spørsmål i forhold til langtidseffektene av omstillingsprogrammer kan blant annet være: Er den lokale kulturen blitt mer proaktiv som en følge av omstillingsprogrammet? Kan en se spor av endringer fra f.eks. en utpreget lønnsarbeiderkultur til en mer innovativ kultur som følge av omstillingene? Har kunnskap og kompetanse fått en høyere status i regionen som en følge av arbeidet med omstilling og er det i løpet av perioden etter oppstart utviklet et bedre samarbeidsklima i det lokale næringslivet som gir konkrete resultater? Er det opprettet nye, viktige eksterne relasjoner?

2.6.5 Kunnskap og ferdigheter

Hvilke kunnskaper og ferdigheter som preger en region vil ha betydning for den fremtidige utviklingen. Det å studere dette i et historisk perspektiv kan gi føringer for den fremtidige utviklingen, bl.a. i form av mulig stiavhengighet. Kunnskaper og ferdigheter med basis i eksisterende vellykkede aktiviteter innehar ofte taus kunnskap som er utviklet over tid og som gir fortrinn det er vanskelig å utvikle eller kopiere. Dette utelukker ikke mulighetene for å satse innen helt nye markeder eller med helt nye produkter, men en slik satsing innebærer en større risiko. Kunnskaper utviklet over tid henger ofte sammen med holdninger og kulturelle aspekter som understøtter de verdiskapingsprosessene kunnskapen skal bidra til.

Analysen av regionens totale kunnskaps- og ferdighetsbase vil ikke være særlig relevant i en studie av langtidseffekter av omstillingsprogrammer. Det som derimot vil være viktig, er å se på i hvilken grad det i omstillingsprogrammet ble satt i gang prosesser som har resultert i vesentlige endringer i regionens kunnskaps- og ferdighetsnivå.

2.7 Forventede effekter

Omstillingsprogram skal primært gi myk støtte til forstudier og forprosjekter som kan gi grunnlag for nye arbeidsplasser, en mer robust næringsstruktur og en styrking av næringsutviklingsevnen. Dette tilsier at dersom omstillingsprogram har god måloppnåelse vil en rekke sentrale effekter først være synlige på lang sikt.

Man må imidlertid ta høyde for til dels betydelige variasjoner mellom de enkelte omstillingsprogram, både med hensyn til omfang (geografisk, organisatorisk og økonomisk) og tidsramme. Der omstillingsbakgrunnen er en eller annen form for krise vil man trolig kunne se andre effekter enn der bakgrunnen har vært beredskapsbasert. I første rekke er det grunn til å anta at et krisebasert omstillingsprogram i større grad vil ha fokus på etablering av nye arbeidsplasser innenfor en kort tidshorisont. I slike program vil trolig akkvisisjonsstrategier stå mer sentralt enn i beredskapsbaserte omstillingsprogram, hvor vi forventer at fokus i større grad vil være på forhold som kompetanseheving og styrking av samarbeidsklima/-relasjoner.

Når det gjelder støtte til forstudier og forprosjekter må man forvente at en del av disse har resultert i bærekraftig omstilling og/eller nyskaping i foretak. Ifølge Drangland og Jakobsen (2009a) er det da også særlig kompetansehevende tiltak, samt SMB-utvikling og direkte bedriftsrettede prosjekter som har fremstått som de mest vellykkede effektene av omstillingsarbeid.

Vi vil forvente positive samfunnseffekter av økt næringsutviklingsevne utover eventuelt identifiserte effekter i konkrete bedrifter. En slik effekt vil være såkalt diversifisering av lokale økonomier, dvs at næringsstrukturen blir mer robust ved at det er blitt etablert nye typer bedrifter/bransjer.

Imidlertid vil vi også forvente at omstillingsarbeid støtter oppunder eksisterende virksomheter.

Styrking av næringsutviklingsevnen kan skje på flere måter, både gjennom støtte til enkeltbedrifter, etablering av eksempelvis næringshage, oppbygging av et bedre næringsapparat og generell stimulering av etableringslyst og holdninger til det å skape arbeidsplasser. Vi vil forvente at næringsutviklingsevnen er bedret og at næringsapparatet er mer profesjonalisert som følge av omstillingsarbeidet. Også dette peker Drangslund og Jakobsen (2009a) på i sin gjennomgang av kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeid. De framhever i så måte spesielt utvikling av samhandling og nettverk, kompetanse og holdningsendringer som positive effekter av omstillingsprogram.

Videre må man kunne forvente at omstillingsprogrammer bidrar til kultur- og holdningsendringer i retning av å fremme nyskaping og entreprenørskap. I regioner som preges av typisk lønsmottakerkultur vil det ofte være manglende kultur for entreprenørskap. Mentale holdningsendringer er prosesser som tar lang tid, slik at tiltak innrettet mot dette i liten grad vil være synlig på kort sikt. Dersom man lykkes med tiltak i omstillingsprogram vil imidlertid bidrag til kultur- og holdningsendring være særdeles viktig for en bærekraftig og innovasjonsorientert regional utvikling.

I og med at omstillingsprogrammene har en bred innretting, og eksempelvis støtter tiltak relatert til lokal mobilisering og stedsutvikling, må man kunne forvente at det skjer positive endringer i så henseende. Dette kan f.eks. være økt samhandling mellom skole og næringsliv eller oppgradering av infrastruktur som potensielt har stor samfunnsmessig betydning (eventuelt for en viktig bransje/hjørnesteinsbedrift).

Når det gjelder områder hvor det har vært vanskelig å lykkes, er det igjen grunn til å vise til Drangslund og Jakobsen (2009a). Dette gjelder:

- Formaliserte og varige samhandlingskonstellasjoner mellom SMB
- Forpliktende deltakelse fra hjørnesteinsbedrifter
- Forpliktende involvering av utdannings- og forskningsinstitusjoner
- Akkvisisjon
- Fellestiltak i bransjer bestående av mange små aktører

2.8 Oppsummering

Omstillingsprogrammene ble opprettet på 80-tallet for å rette opp situasjonen ved problemer for hjørnesteinsbedriftene i de ensidige industristedene. Utover 90-tallet dreide fokuset seg mer mot negativ utvikling mer generelt i enkeltkommuner og grupper av kommuner/regioner.

Omstillingsmidlene kan betegnes som myk støtte i form av veiledning, nettverksbygging, kompetanseheving og bransjerettede tiltak. Dette i motsetning til Innovasjon Norges øvrige virkemidler som er fokusert på å finansiere konkrete bedriftsutviklingsprosjekter.

Gjennomgående er det betydelig med evalueringer og dokumentasjon om de 70 omstillingsprogrammene som hittil er gjennomført. Det er gjennomført kun en studie av langtidseffekter fra omstillingsprogram tidligere. Denne ble gjennomført av Nordlandsforskning i 1997 og antyder at de offentlige kostnadene med omstillingsprogrammet var om lag kr 334 000 for hver arbeidsplass som ble skapt. I tillegg kom en styrking av næringsutviklingsevnen på enda lengre sikt.

Regional kapital er et analytisk rammeverk som antas å fange opp de mest sentrale forholdene som påvirker regional utvikling. Disse forholdene er kategorisert i naturressurser, fysisk infrastruktur, organisatorisk infrastruktur, kultur og holdninger samt kunnskap og ferdigheter. Gjennom å studere disse forholdene eller ulike kapitalbegrepene, kan man få økt kunnskap om resultater av utviklingsarbeid på ulike områder. Siden omstillingsmidler i liten grad er benyttet til fysisk infrastruktur og økt bruk eller utnyttelse av naturressurser, vil vi først og fremst forvente effekter som bedre organisatorisk infrastruktur gjennom bedre næringsapparat og nye bedrifter, mer positive holdninger til gründervirksomhet og innovasjon og bedre gjennomføringsevne og ferdigheter i konkrete utviklingsprosjekter.

3. METODE OG GJENNOMFØRING

I dette kapitlet går vi inn på metode og gjennomføring av studien.

3.1 Bakgrunn

Metodemessig er det en utfordring å anslå nærings- og samfunnseffekter av virkemidler og tiltak fordi man må sannsynliggjøre hvordan utviklingen ville vært uten de konkrete tiltakene man studerer effekten av. I faglitteraturen kalles dette det kontrafaktiske problemet og det er i hovedsak to metoder som kan benyttes (se f.eks. Hervik et al. 2006 og Hervik et al. 2009):

1. Innhenting og analyser av data fra personer og bedrifter som er sterkt berørt av et tiltak med fokus på deres subjektive vurderinger av hvilke effekter tiltaket har utløst for dem.
2. Innhenting og analyse av data for sammenlignbare kontrollgrupper. Utvikling i gruppen av aktører som er sterkt berørt av tiltaket kan her sammenlignes med en relativt lik gruppe hvor den dominerende forskjellen er at disse ikke er berørt av et slikt tiltak.

Ved metode 1 brukes normalt spørreundersøkelser eller intervju mens det ved metode 2 kan brukes tilgjengelig statistikk om bl.a. enkeltbedrifter. Når det gjelder metode 2 er det generelt problemer med å etablere sammenlignbare kontrollgrupper slik at evalueringer av tiltak ofte baseres på metode 1. Metode 1 har også en fordel i at man her kan få hentet inn data om aktørenes vurderinger av hvordan tiltaket påvirker framtidig utvikling.

Det å basere seg på en type data og analyse kan være tilstrekkelig men generelt anbefales at man henter inn data fra en rekke kilder, se f.eks. Schiefloe et al. (1997) og diskusjonen av 360-graders evaluering. Dette betyr enkelt sagt at man bør innhente data fra alle sentrale grupper av aktører som er blitt berørt av tiltaket man evaluerer. Innen de ulike gruppene kan det være forskjellige oppfatninger om tiltaket og effektene av det, og det er derfor viktig å få dette belyst fra flere kilder. I tillegg er det svært mange forhold som påvirker utviklingen i berørte bedrifter og samfunn. Dette bør derfor belyses ved ulike typer data og et bredt spekter av analysemetoder.

For å etablere ny kunnskap om langtidseffekter av omstillingsprogrammer kreves både kvantitative og kvalitative undersøkelser. Blant annet er det i rene kvantitative studier for vanskelig å isolere effekter av ulike tiltak, mens det i rene kvalitative studier ofte blir vanskelig å si noe om effekter på viktige mål som arbeidsplasser og befolkning. I studien ble det derfor viktig å gjennomføre kvantitative og kvalitative undersøkelser gjerne i form av casestudier. I denne studien har oppdragsgiver definert et utvalg av omstillingskommuner/regioner eller case som vi har undersøkt nærmere (jf kapittel 1.3). Disse casene representerer ulike typer regioner med bl.a. ulik avstand til større sentra og ulik næringsstruktur. Mens Røyrvik f.eks. har 499 innbyggere, er det samlede innbyggertallet i kommunene i Glåmdalen 53 172 (tall per 2009). Naturlig nok har områdene også ulik robusthet og næringsutviklingsevne. Ulikhetene har medført behov for til dels ulike typer data i de ulike casene, og følgelig et fleksibelt metodisk opplegg for innhenting og produksjon av data.

3.2 Forskningsdesign

Regional kapital er valgt som analyseramme for denne studien av langtidseffekter. Denne analyserammen er velegnet for en systematisk kategorisering av ulike typer kvalitative og kvantitative data. Samtidig som den er svært nyttig for komparasjon, åpner den for å få fram lokale variasjoner mellom de ulike casene. Formål og problemstillinger med denne studien er klare. Når det gjelder relevante kvantitative og kvalitative indikatorer, anvendes analyserammen som teorigrunnlag for å begrunne aktuelle metoder og datagrunnlag som igjen antyder hvilke indikatorer som er aktuelle.

I tabell 3.1 er en rekke faktorer listet opp. Tabellen illustrerer også hvordan de ulike faktorene kan belyses med ulike typer data og vurderinger. Listen er imidlertid ikke utfyllende (jf. kapittel 2) og må nødvendigvis tilpasses lokale/regionale forhold slik at aktuelle underproblemstillinger blir belyst under hovedpunktene.

Tabell 3.1: Analyseramme regional kapital.

Data og metode/ problemstillinger	Sluttrapporter og evalueringer ved programslutt		Offisiell statistikk fra før og etter programslutt	Egne undersøkelser 8-10 år etter programslutt	
	Kvali- tative data	Kvanti- tative data	Kvantitative data	Kvalit- ative data	Kvanti- tative data
Faktisk samfunnsutvikling					
- Nærings- utvikling	X	X	X	X	X
- Befolknings- utvikling	X	X	X		
Regional kapital					
- Bruk/utnyttelse av naturressurser	X	X	(X)	X	X
- Fysisk - Infrastruktur	X	X	(X)	X	X
- Organisatorisk infrastruktur	X	X	(X)	X	X
- Kultur og - Holdninger	X	X		X	X
- Kunnskap og - Ferdigheter	X	X		X	X

Tabellen gir muligheten for å sette kvantitative funn fra analyser av offisiell statistikk inn i en analytisk ramme i forhold til næringsutvikling (eks arbeidsplasser og økonomi) og befolkningsutvikling. I tillegg viser modellen hvordan offentlig statistikk kan suppleres med andre kvalitative og kvantitative undersøkelser. Vi har her basert oss på dokumentanalyser, intervjuer og offisiell statistikk.

3.2.1 Kvalitative metoder: dokumentanalyse og intervju

Eksisterende kunnskap om omstillingsprogrammets effekter på kort og lang sikt er kartlagt gjennom en dokumentanalyse av relevante publikasjoner på feltet (se kap. 2). Vi har særlig lagt vekt på å gjennomgå sluttrapporter og evalueringer fra omstillingsprogram. Også generelle faglige publikasjoner om regional utvikling og regionalpolitikk, samt mer spesifikke faglige bidrag

knyttet til omstillings- og tiltaksarbeid er gjennomgått. Videre har vi lest gjennom en del aviser eller informasjonsmateriale utgitt av omstillingsorganisasjoner, informasjon på kommunale hjemmesider samt ulike nyhetsoppslag om konkrete prosesser og prosjekter.

I datagenereringsperioden gjorde prosjektteamet både strukturerte telefonintervju av en rekke aktører som har mottatt støtte (primært bedrifter) og lengre intervju med nøkkelinformanter – som enten var delaktig i eller hadde direktekjennskap til OP - i de ulike caseområdene. Spørreskjema pr post eller e-post anså vi raskt som bortkastet ressursbruk. Her er man svært avhengig av representativitet. Det er for store vanskeligheter med å treffe riktige personer som vet noe om omstillingsprogrammets betydning for 10-15 år siden, samt å få disse til å svare i en slik postal eller nettbasert undersøkelse.

Telefonintervju av utvalg av bedrifter som har mottatt støtte, kunne være gjennomført slik som i enkelte andre studier av langtidseffekter. Relevante studier av langtidseffekter som Hervik et al. (2006) og Hervik et al. (2009) baserer seg imidlertid på intervjuer både rett etter tilsagn/støtte og 3-4 år etter støtte før man eventuelt følger opp bedriftene med intervjuer og regnskapsanalyser etter noen flere år. Siden positive gevinster ofte er konsentrert hos et fåtall av bedriftene,¹ medfører slike undersøkelser store krav til testing av representativitet. Slike undersøkelser må derfor være svært omfattende om de skal gi troverdige resultater. Ressursramme, problemer med å få tak i riktige personer til å vurdere betydningen av omstillingsprogrammet for en del år siden og den for lange avstanden i tid mellom subjektiv vurdering og tiltak, medførte at dette ikke var mulig i vårt tilfelle.

Vi prioriterte å legge ned tid og krefter i å finne frem til de mest relevante nøkkelinformantene i de respektive case. Gjennom grundige intervjuer med disse fikk vi informative vurderinger av hva omstillingsprogrammene arbeidet med, hva som kan ha virket og hvordan tiltakene medførte endringer i samfunnet på en rekke områder. Gjennom disse intervjuene ble

¹ Hervik et al. (2009) antyder at 20 % av bedriftene står for 80 % av effektene.

også spørsmål relatert til naturressurser, fysisk infrastruktur, organisatorisk infrastruktur, kultur og holdninger, kunnskap og ferdigheter belyst. På mange områder ga informantene tilsynelatende svært gode vurderinger av konkrete tiltak og tilhørende effekter. På en del mer generelle områder som omstillingsprogrammets effekt på samfunnsutviklingen hadde informantene problemer med å anslå konkrete effekter.

3.2.2 Kvantitative metoder: offisiell statistikk og tilhørende analyser

Omstillingsprogrammene har hatt som hovedfokus å bidra til utvikling av lønnsomme arbeidsplasser, robust næringsstruktur og styrket næringsutviklingsevne. Kommunevise tall for næringsutvikling fordelt på bransjer, utvikling i arbeidsstyrke, utpendling og befolkningsutvikling er sentrale effektindikator som kan gi et overordnet bilde av utviklingen i de aktuelle områdene. For å vurdere omstillingsprogrammenes betydning er det videre viktig å ha kunnskap om effektene av de begivenheter og omstendigheter som lå til grunn for omstillingsprogrammene. For å belyse dette har vi undersøkt og analysert:

- Førsituasjonen og effekter av omstendigheter som førte til omstillingsprogram
- Effekter av eventuelt andre forhold som kan ha hatt stor betydning for nærings- og samfunnsutvikling i perioden.
- Bransjemessig utvikling over tid i omstillingskommunene fram mot 2009 sammenlignet med grupper av andre kommuner uten omstillingsprogram, kontrollert for sentralitet m.m.
- Utvikling over tid for bedrifter/aktører som fikk støtte fra omstillingsprogrammene i en eller annen form (og som mener denne støtten utløste visse typer ny aktivitet hos disse aktørene)
- Utvikling i makroindikatorer som samlet sysselsetting, arbeidsstyrke, flytting, pendling og befolkningsutvikling

Ved siden av tilgjengelig statistikk for demografisk utvikling, sysselsettingsutvikling i ulike næringer, nyetableringer, pendling m.m., er det også innhentet data om enkeltbedrifter (gjennom ravninfo.no) der det har vist seg formålstjenlig.

Når det gjelder omstillingsprogrammets betydning for arbeidsplasser, den kanskje mest sentrale effektindikatoren i studien, har vi ikke hatt mulighet til å få analysert støttemottakeres vurdering av omstillingsprogrammets betydning for prosjekter de har fått støtte til. Her har vi basert oss på anslag fra sluttrapporter korrigert for antatt utløsende faktor hentet fra omstillingsevalueringer der dette er vurdert (Drangslund og Jakobsen 2009b, Pettersen 2009). Denne type anslag gjelder i første det vi kan kalle brutto, kortsiktige effekter under omstillingsprogrammet.

På lengre sikt er det først og fremst netto effekter av omstillingsprogrammet som er interessant. Ved siden av informantenes vurderinger har vi her sammenlignet faktisk sysselsettingsutvikling med forventet sysselsetting ut fra bransjevis utvikling i sammenlignbare distriktskommuner. I disse beregningene har vi benyttet ringvirkningsmodellen Panda for å beregne samlede virkninger av forhold som utløste omstillingsprogrammene så vel som andre spesielle lokale og regionale forhold som har påvirket endringene i nærings- og samfunnsutviklingen i den aktuelle perioden vi ser på. En slik sammenlignende metode kan beskrives som at vi også har forsøkt å etablere en kontrollgruppe som vi sammenligner utviklingen i casekommunene med.

Tabellene som viser faktisk og forventet sysselsetting er plassert i vedlegg med utdypinger om hver enkelt case. Forventet sysselsetting framkommer her ved å ta utgangspunkt i sysselsetting fordelt på ulike bransjer i kommunen/regionen i starten av hver periode og endre denne med samme gjennomsnittlige prosentvise sats i hver bransje i andre norske distriktskommuner (alle fastlandskommuner minus storbykommunene/større arbeidsmarkedsregioner).² Denne beregningsmåten er benyttet for primærnæringer, utvinning, industri/bergverk og kraftsektor. For øvrige bransjer, i stor grad tjenesteytende næringer med lokale marked, har vi benyttet samme beregningsmetode men korrigert for lavere lokal etterspørsel

² I denne gruppen har vi plassert arbeidsmarkedsregionene Halden, Moss, Fredrikstad/Sarpsborg, Oslo, Hamar, Elverum, Lillehammer, Gjøvik, Drammen, Sandefjord/Larvik, Tønsberg, Grenland, Arendal, Kristiansand, Stavanger/Sandnes, Haugesund, Bergen, Ålesund, Kristiansund, Molde, Trondheim, Levanger/Verdal, Bodø og Tromsø. I tillegg er alle kommuner i Akershus tatt med som storbykommuner.

der det har vært negativ befolkningsvekst i perioden. Korreksjonsfaktoren er i prosent av sysselsettingen i de aktuelle bransjene og den er satt til å være proporsjonal med negative endringer i folketall. Dette antas 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. Når vi videre trekker fra negative ringvirkningseffekter av nedgang i industriarbeidsplasser og andre spesielle lokale forhold, får vi et mål på sysselsetningsveksten i kommunen/regionen i forhold til hva vi statistisk kunne forvente.

3.3 Vurdering av data og metoder

Ved siden av gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon om omstillingsprogram og aktuelle evalueringer og forskning om effekt av virkemidler, har vi først og fremst basert våre analyser og slutninger på offentlig statistikk og intervju av nøkkelpersoner i hvert utvalgte omstillingscase. I analysene av offentlig statistikk er det forsøkt å beregne hvordan sysselsettingen ville utviklet seg om man hadde hatt samme bransjevise utvikling som andre distriktskommuner korrigert for ringvirkninger av de nedbemanninger og andre forhold som i sin tid utløste omstillingsprogrammet. Dette har gitt oss anslag på langsiktig sysselsetningsutvikling som er sammenlignet med vurdering av kortsiktige effekter av omstillingsprogrammet og informantenes vurdering av langsiktige effekter.

Av de 20 ukeverkene vi har hatt til disposisjon i arbeidet, er det benyttet om lag 1 ukeverk på oppsummering av eksisterende kunnskap, 13 ukeverk på dokumentanalyse, intervjuer og bearbeiding av intervjumateriale i forbindelse med casestudiene og 6 ukeverk på analyser og rapportering.

Ideelt sett skulle det også vært ressurser til å gå gjennom mer i detalj hva pengene eller de offentlige omstillingsmidlene er brukt til i hvert caseområde. Dette ble nedprioritert fordi omstillingsmidlene er å betrakte som myk støtte som skal sette i gang prosesser mer enn å finansiere prosessene. Det kunne vært gjennomført intervjuer av representative utvalg av personer for å avdekke kort – og langsiktige effekter for de ulike prosjektene som fikk støtte. Slike undersøkelser ble valgt bort pga.

tilgjengelige ressurser og fordi det er problematisk at støttemottakere vurderer effekter av støtten lang tid etter at man realiserte prosjektet, jf. diskusjon i ECON PÖYRY (2010).

Man kunne også etablert kontrollgrupper med samme bransjestruktur og samme type bedrifter og bedriftsnedleggelse/nedbemanninger som i casekommunene. En slik kontrollgruppe er vanskelig eller umulig å etablere bl.a. fordi de aller fleste kommuner med svært negativ utvikling får omstillingsbevilgninger eller andre typer ekstraordinær støtte i Norge. Man kunne likevel ha testet nærmere utvikling i casekommunene opp mot flere typer kontrollgrupper enn det vi har hatt ressurser til.

Videre kunne det vært gjennomført nærmere undersøkelser av hvordan endringer i andre typer virkemidler har virket inn på utviklingen (f.eks. nedgang i landbruksstøtte og endringer i arbeidsgiveravgift og tilhørende kompensasjonsordninger). Omstillingsprogram hører til den smale distriktpolitikken. Dette representerer en metodisk utfordring fordi omstillingsmidlene blir av relativt marginal betydning i forhold til andre virkemidler som påvirker utviklingen, se f.eks. Grimsrud (2004). I denne studien har det ikke vært ressurser til å forfølge dette videre. Vår tilnærming kan her forsvares om det er slik at den brede distriktpolitikken i stor grad har ligget fast i den aktuelle perioden vi studerer. Et argument for at slike virkemidler har ligget fast er at det benyttes kompensasjonsordninger når ordninger endres, slik vi ser når det gjelder regional differensiert arbeidsgiveravgift. I tillegg vil endringer som påvirker enkelte bransjer, slik som landbrukspolitikken, fanges opp av vår metode med å korrigere for bransjevis utvikling i andre kommuner.

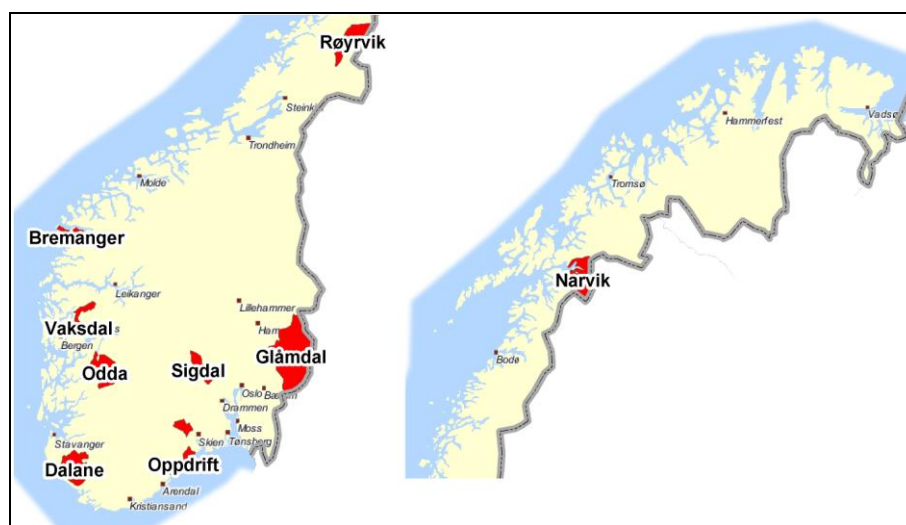
Totalt sett er det hentet inn og analysert betydelige mengder med kvalitative og kvantitative data i studien. Dokumentanalyser, intervjuer og analyser av offentlig statistikk peker i stor grad i samme retning for hver enkelt casekommune slik at vi kan trekke en del slutninger om hvordan utviklingen i casekommunene sannsynligvis hadde vært uten effekter av omstillingsprogrammene. På enkelte områder er det selvfølgelig betydelig usikkerhet. Dette gjelder spesielt konkrete anslag på effekter på sysselsetting. Disse anslagene er relativt konservative og kan tolkes som relativt grove anslag effekter som omstillingsprogrammene har bidratt til.

4. SAMFUNNSUTVIKLINGEN I AKTUELLE REGIONER

I dette kapitlet går vi gjennom overordnet offisiell statistikk om aktuelle caseområder og sammenligningsregioner.

4.1 Innledning

I figur 4.1 vises beliggenheten til de ulike caseområdene.



Figur 4.1: Lokalisering av omstillingsområdene som inngår i studien (Kartgrunnlag: Direktoratet for naturforvaltning, WMS-tjeneste. Kartografi: Trøndelag FoU).

Ett av caseområdene (Sokndal) ligger inne i Dalaneregionen. Røyrvik og Bremanger ligger lengst fra nærmeste storby mens Vaksdal og sørdelen av Glåmdal ligger relativt nært hhv. Bergen og Oslo. Nordlige del av Dalane ligger nært Sandnes og Stavangerregionen. Sigdal ligger 45 minutters kjøring fra Drammen, mens to av oppdriftkommunene (Nome og Kragerø) ligger innen 60 minutter fra Skien. De to andre oppdriftkommunene (Risør og Tvedestrand) har Arendal som nærmeste større by. Beliggenhet og avstand til større byer er viktig fordi det meste av vekst i folketall i Norden

og for så vidt i verden for øvrig er i og rundt storbyene. Dette betyr at kommuner som Bremanger og Røyrvik ikke bare påvirkes av nedgang i eget næringsliv og folketall, men også av at nabokommunenes negative utvikling.

4.2 Utvikling i sysselsetting og folketall

I tabell 4.1 vises folketall, sysselsetting (antall arbeidsplasser), arbeidsstyrke (yrkesaktive og arbeidsledige som bor i kommunen/regionen) og kommunens/regionens sentralitet.

Tabell 4.1: Status og utvikling i caseområdene (Kilde: Panda).

	Folketall		Sysselsetting		Arbeidsstyrke		Sentra- Litet*
	2009	Vekst 91-09	2009	Vekst 91-09	2009	Vekst 91-09	
Caseområder	143 527	-2,7 %	63 043	12,1 %	72 712	12,9 %	2,3
Røyrvik	499	-32,0 %	225	-37,7 %	276	-24,2 %	0,0
Narvik	18 348	-1,6 %	9 564	19,8 %	9 294	15,3 %	2,0
Sigdal	3 534	-4,5 %	1 575	14,8 %	1 984	6,0 %	3,0
Vaksdal	4 110	-8,3 %	1 506	-15,5 %	1 965	-0,5 %	3,0
Oppdrift	30 005	-1,5 %	12 481	19,0 %	15 086	22,4 %	2,0
Sokndal	3 246	-6,0 %	1 284	18,9 %	1 615	10,7 %	3,0
Dalane	22 906	7,5 %	10 671	28,0 %	12 394	30,3 %	2,7
Odda	7 054	-14,8 %	3 740	-1,0 %	3 616	-3,3 %	1,0
Bremanger	3 899	-14,1 %	1 625	-5,0 %	1 886	-7,4 %	0,0
Glåmdal	53 172	-4,0 %	21 656	5,9 %	26 211	7,0 %	2,6
Norge	4 799 252	12,9 %	2 506 388	35,7 %	2 562 265	31,1 %	2,4
Sentralitet 0	461 146	-7,5 %	219 959	11,7 %	241 381	10,5 %	0,0
Sentralitet 1	300 883	1,8 %	145 859	20,5 %	158 403	21,4 %	1,0
Sentralitet 2	829 841	6,2 %	402 603	28,7 %	434 020	25,3 %	2,0
Sentralitet 3	3 207 382	19,9 %	1 737 967	42,8 %	1 728 461	37,3 %	3,0

* Skala fra 0-3 hvor 3 er mest sentrale kommuner. For grupper av kommuner og regioner er sentralitetskode beregnet som et gjennomsnitt hvor vi har summert sentralitetskode ganger med andel av folketallet for hver kommune i de aktuelle gruppene.

I de 10 caseområdene samlet er det ved inngangen til 2009 om lag 143 500 innbyggere etter en svakt, negativ utvikling de siste 18 årene. Arbeidsstyrken og sysselsettingen har økt med 12-13 % i samme periode. Betydelige deler av denne økningen henger sammen med økt yrkesaktivitet i befolkningen og endringer i definisjoner fra Statistisk sentralbyrå for hva som regnes som en sysselsatt. I tabellen ser vi at Røyrvik utmerker seg med svært negativ utvikling i perioden mens det kun er Dalane som har hatt positiv folketallsutvikling av caseområdene.

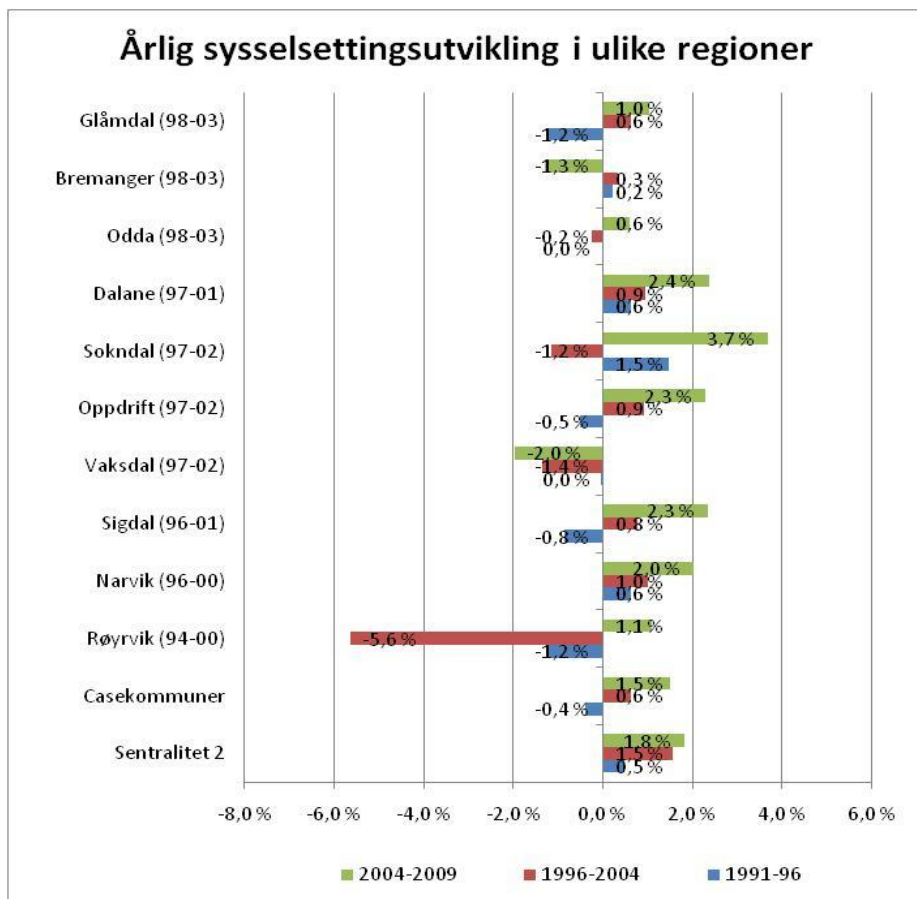
Når det gjelder sysselsetting, har det også vært negativ utvikling i Vaksdal men her har svært mange innbyggere mulighet til å kunne komme seg på jobb i Bergen på om lag 45 minutter. Dette eksempelet viser at man må ha informasjon om en kommunes sentralitet, dvs. geografiske beliggenhet sett i forhold til tettsteder av ulik størrelse, for å kunne vurdere utviklingen over tid. Basert på SSB (2010) er den gjeldende definisjonen av sentralitet:

- 3: Kommuner som omfatter et landsdelssenter (eller et folketall på minst 50 000), eller som ligger innenfor 75 minutters (for Oslo 90 minutters) reisetid fra et slikt tettsteds sentrum (sentrale kommuner)
- 2: Kommuner som omfatter et tettsted med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere eller som ligger innenfor 60 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum (noe sentrale kommuner)
- 1: Kommuner som omfatter et tettsted med mellom 5000 og 15 000 innbyggere eller som ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum (mindre sentrale kommuner)
- 0: Kommuner som ikke fyller kravene til reisetid fra tettstedene (minst sentrale kommuner)

I tabellens nedre del ser vi at alle caseområdene har svakere utvikling enn andre kommuner med samme sentralitet. En sentral årsak til dette er selvsagt de omstendigheter som i sin tur ga områdene omstillingsstatus.

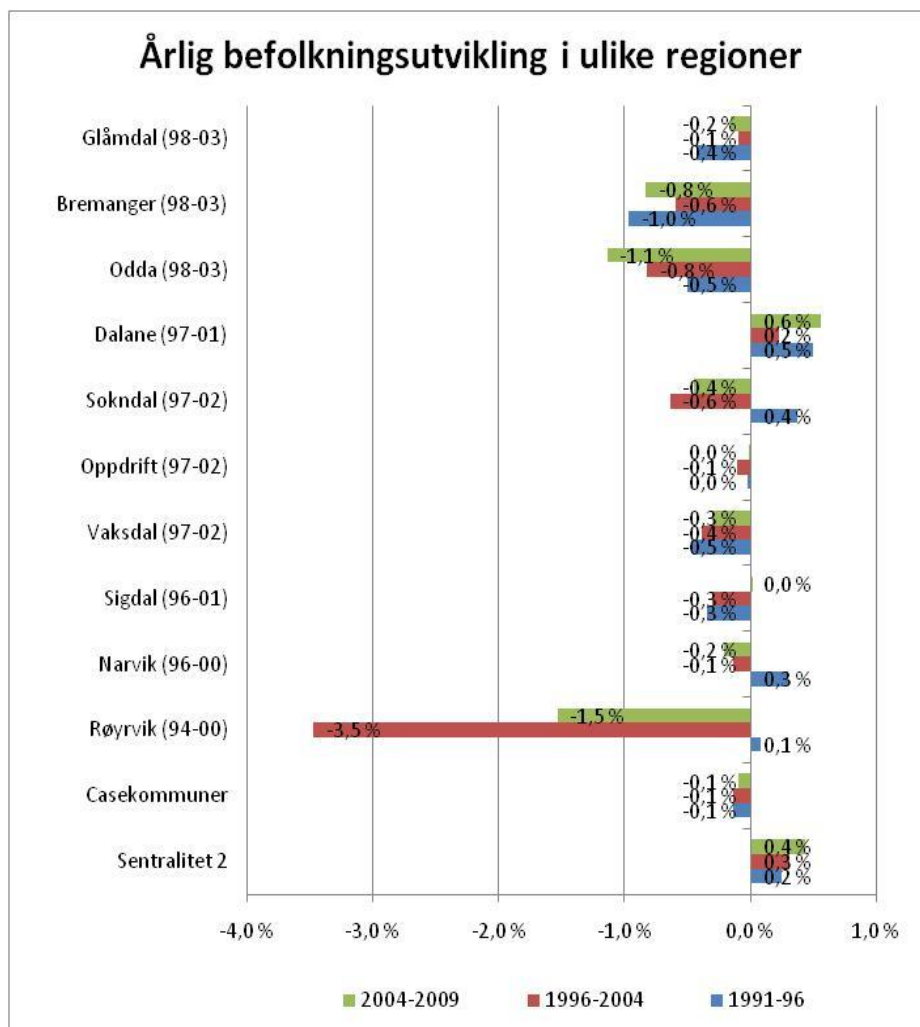
I figur 4.2 vises den gjennomsnittlige årlige utviklingen i sysselsetting før, under og etter omstillingsperioden. I denne figuren er omstillingsperioden

definert som perioden 1996-2004 for alle caseområdene, dvs. en periode som fanger opp omstillingsperioden til de fleste av caseområdene. Hovedpoenget med figuren er å vise om caseområdene har oppnådd en relativ bedring i utviklingen i den siste perioden, etter omstillingsprogrammene.



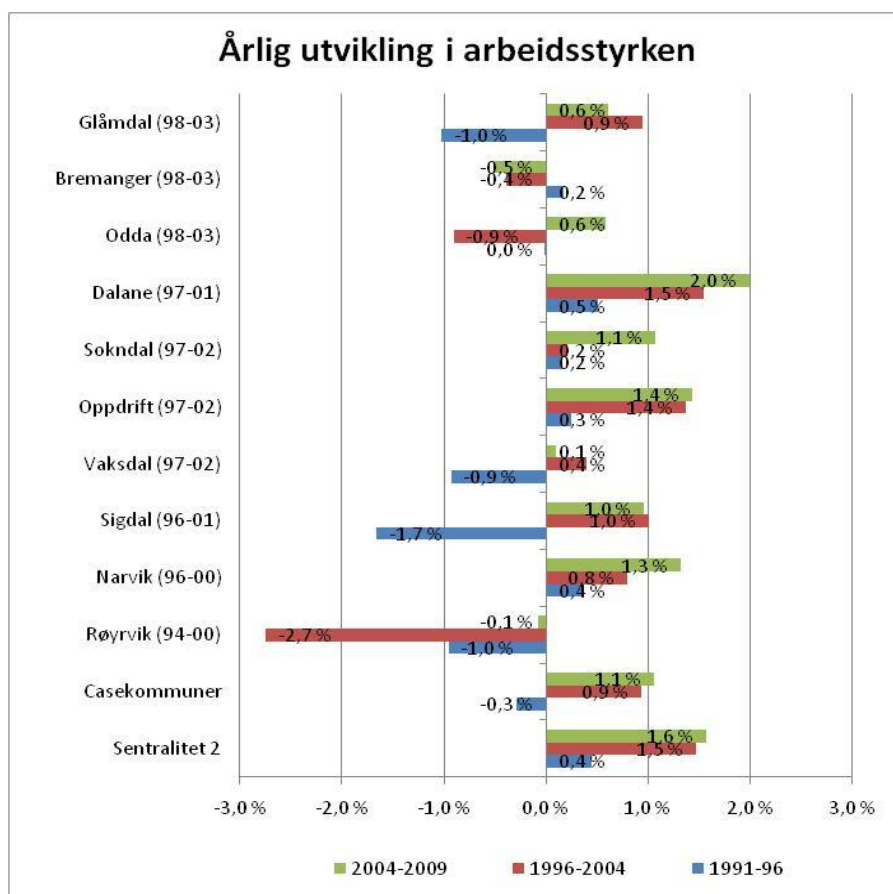
Figur 4.2: Gjennomsnittlig årlig sysselsettingsutvikling i aktuelle perioder og regioner (Kilde: SSB).

Vi ser at caseområdene har gjennomgående svak utvikling før omstillingsperioden. Med unntak av Vaksdal og Bremanger har alle casekommunene klart å øke sysselsettingen etter at omstillingsprogrammene ble satt i gang. Det ser derfor ut til at omstillingskommunene generelt klarer å øke veksten etter omstillingsprogrammene.



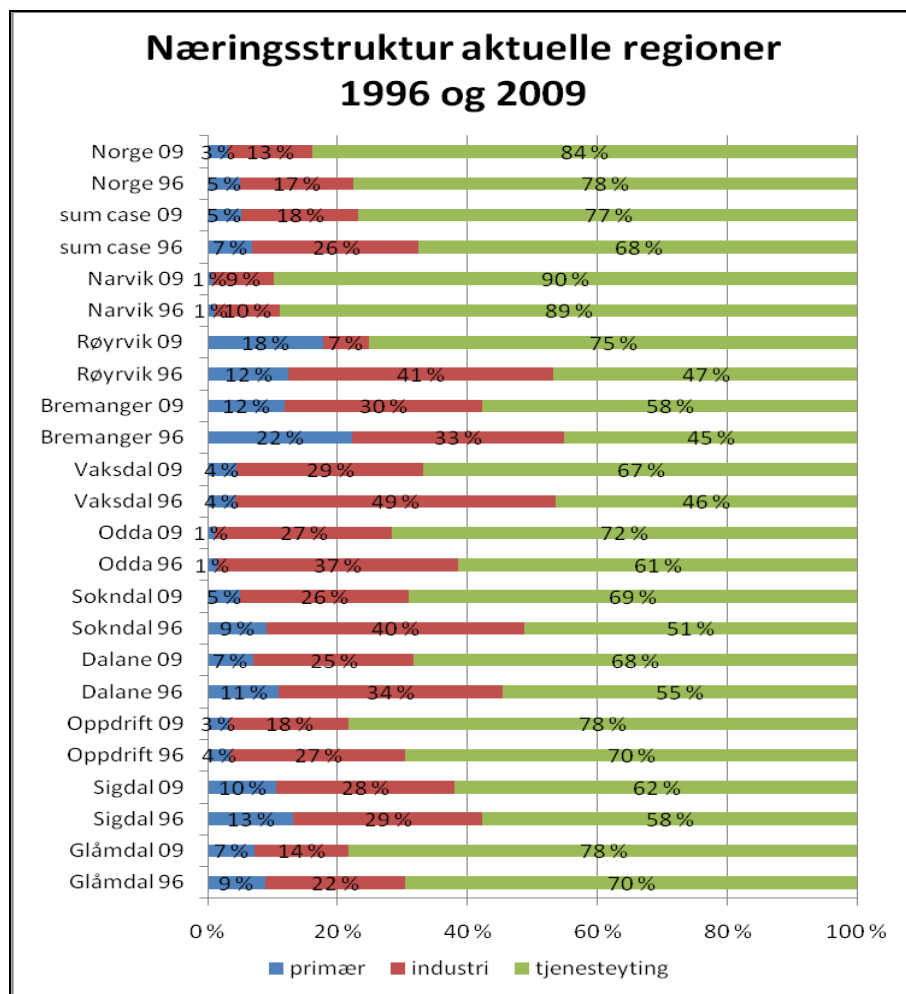
Figur 4.3: Årlig befolkningsutvikling i aktuelle regioner (Kilde: SSB)

Gjennomsnittlig utvikling over tid vises for befolkningsutvikling i figur 4.3. Vi ser at svært få av caseområdene har klart å øke befolkningsveksten under eller etter omstillingsperioden sammenlignet med hva som var situasjonen før omstillingsprogrammet begynte. Sigdal og Vaksdal er her de eneste to caseområdene som har hatt høyere vekst etter omstillingsprogrammet enn i perioden før eller under omstillingsprogrammet. Ulik netto utpendling, økende yrkesaktivitet og forskjellig aldersstruktur forklarer her hvorfor befolkningsveksten i noen grad blir forskjellig fra sysselsettingsveksten.



Figur 4.4: Utvikling i arbeidsstyrke i aktuelle regioner (Kilde: SSB).

Figur 4.4. viser årlig, gjennomsnittlig utvikling i arbeidsstyrken i aktuelle regioner. Utviklingen i arbeidsstyrken følger i stor grad utviklingen i sysselsetting om det ikke skjer betydelig endringer i pendlingsforholdene. Figuren viser her at arbeidsstyrken har økt betydelig i casekommunene. Dette har å gjøre med både endringer i definisjoner av hva en sysselsatt er og med økt yrkesdeltakelse i distriktskommuner. Vi ser også at veksten i arbeidsstyrken i gjennomsnitt har økt betydelig i casekommunene. Etter at omstillingsprogrammene ble satt i verk har man nå fått om lag 1 % vekst i arbeidsstyrken pr år i disse kommunene. Denne relativt økningen i vekst er sammenlignbar med utviklingen i kommuner med sentralitet 1 og 2.



Figur 4.5: Næringsstruktur i aktuelle regioner, sysselsettingsandeler i primærnæring, industri og tjenesteyting i 1996 og 2009 (Kilde: Panda).

Næringsstrukturen er viktig når man skal vurdere utviklingen i kommuner. Dette er viktig fordi en slik nedgang i såkalte basisnæringer gir negative ringvirkninger lokalt og regionalt gjennom reduserte underleveranser og etterspørsel etter varer og tjenester. Figur 4.6 viser at sysselsettingsandelen i primærnæringer og industri i Norge gikk ned fra 22 % i 1996 til 16 % i 2009 (ved inngangen til året). Til sammenligning gikk tilsvarende andeler i caseområdene ned fra 33 % til 23 %. Nedgangen innen sårbar primærnæring

og industri har med andre ord vært mye større i casekommunene enn i andre kommuner i Norge. Selv om en god del av nedgangen skyldes spesielle nedleggelse og nedbemanninger i industrien, kan dette tyde på at casekommunene nå har en mindre sårbar næringsstruktur enn på 90-tallet.

4.3 Utvikling i nyetableringer

I de aller fleste omstillingsprogrammer har det vært fokus på å etablere nye bedrifter. Tabellen nedenfor viser her utviklingen i antall nyetableringer pr år siden 1991. Vi har her begrenset oss til å ta med kun nyregistrerte foretak av typen aksjeselskap (AS), allmennaksjeselskap (ASA), enkeltpersonforetak (ENK), selskap med begrenset ansvar (BA), selskap med delt ansvar (DA), ansvarlige selskap (ANS) og Norske enheter av utenlandske foretak (NUF).

Det er mange måter å presentere endringer i nyetableringer på når man ønsker å sammenligne utviklingen i ulike kommuner og regioner. Ofte brukes nyetableringer som andel av eksisterende bedrifter eller som andel av befolkningen, se f.eks. Vareide (2009). Denne type sammenligninger kan ikke brukes her fordi vi er interessert i om antall nyetableringer økte som følge av omstillingsprogrammene i områdene vi ser nærmere på. I tabell 4.2 vises derfor antall nyetableringer pr år før, under og etter omstillingsprogrammene i hvert caseområde, samt vekst i nyetableringer sammenlignet med landsgjennomsnittet (eksklusive storbykommuner) i samme periode. Selv når vi trekker fra storbykommuner, får vi at kommuner generelt har doblet nyetableringene pr år etter 1997 sammenlignet med situasjonen i perioden 1991-1997. Vekst er her målt som vekst i gjennomsnittlige nyetableringer i periodene etter omstillingsprogrammets start sammenlignet med perioden på 90-tallet før omstillingsprogrammene.

Alle omstillingsområdene har løftet antallet nyetableringer betydelig sammenlignet med situasjonen før omstillingsperioden. Veksten har imidlertid vært betydelig også på landsbasis slik at store caseområder som Odda, Narvik og regionene Glåmdal og Oppdrift kan sies å ha hatt lavere vekst i antall nyetableringer enn sammenlignbare kommuner.

Tabell 4.2: Nyetableringer i gjennomsnitt pr år før, under og etter omstillingsprogrammene (OP) og vekst i nyetableringer sammenlignet med landsgjennomsnittet i samme periode (Kilde: Brønnøysundregisteret/Pedersen 2010).*

	Antall nyetablerte bedrifter i gjennomsnitt pr år			Vekst under OP ift. Lands-gj.sn.	Vekst etter OP ift. Lands-gj.sn.	Antall nyetablerte Bedrifter i gj.snitt siste 3 år
	før OP	under OP	etter OP			
Glåmdal	360	474	505	-4 %	-30 %	475
Sigdal	14	40	42	80 %	70 %	36
Oppdrift	165	280	325	-18 %	-12 %	310
Dalane	86	161	202	0 %	30 %	203
Sokndal	11	26	28	50 %	50 %	24
Odda	39	48	49	-12 %	-43 %	51
Vaksdal	11	24	26	26 %	18 %	24
Bremanger	19	30	28	26 %	-23 %	25
Røyrvik	4	10	6	71 %	-53 %	7
Narvik	83	141	178	-31 %	-95 %	211

*Før OP er definert som perioden 1991 og fram til og med året før OP ble iverksatt for hvert område. Under OP er de årene det ble gjennomført OP. Etter OP gjelder årene etter OP til og med 2009.

Sigdal, Sokndal og Vaksdal er de kommunene som fikk et stort løft i nyetableringer under omstillingsprogrammet og som også etter dette har klart å ha høyere vekst i nyetableringer enn sammenlignbare kommuner. De to minst sentrale casekommunene Bremanger og Røyrvik klarte å øke nyetableringene betydelig under omstillingsprogrammet men har i perioden etterpå hatt lavere vekst enn sammenlignbare kommuner. Dalane har på sin side hatt høy vekst i nyetableringer etter omstillingsperioden.

4.4 Utdanning

Casekommunene har i betydelig grad også fokusert på økt utdanning og kompetanse. Den eneste offisielle statistikken som kan si noe om veksten i dette er SSBs utdanningsstatistikk på kommunenivå. En gjennomgang av

denne statistikken viser at andre kommuner og regioner har økt utdanningsnivået mer enn casekommunene. Dette gjelder også om vi kontrollerer for sentralitet. En forklaring på høyere vekst i utdanningsnivå i andre små, distriktskommuner kan være at mange av disse kommunene hadde lavt utdanningsnivå i utgangspunktet. I disse kommunene er det en svært høy andel offentlig ansatte hvor vi kan anta det har blitt stadig høyere krav til formell utdanning. I rapporten har vi valgt å ikke ta med tilhørende tabeller for utdanning.

4.5 Økonomi og lønnsomhet

Et aktuelt fokusområde i omstillingsprogrammene har vært dette med økonomi og bedre lønnsomhet i eksisterende foretak. Vi har her forsøkt å måle om foretak i casekommunene har hatt en bedre utvikling sammenlignet med foretak i tilsvarende bransjer i andre kommuner. Her viser det seg at tallene varierer svært mye på aggregert nivå og at det er vanskelig å si noe om utviklingen i samlet lønnsomhet i enkeltkommuner uten at man også analyserer hver enkelt bedrift som er med i datagrunnlaget. I dette prosjektet har vi ikke hatt ressurser til dette. I rapporten har vi valgt å ikke ta med tilhørende tabeller for økonomi og lønnsomhet.

4.6 Oppsummering

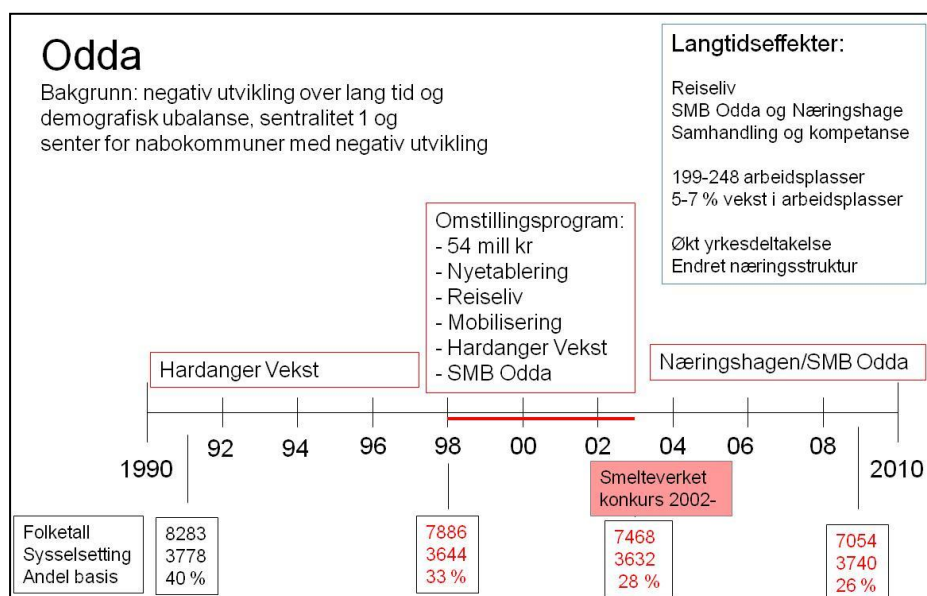
Casekommunene har generelt klart å få tilbake vekst i sysselsetting og arbeidsstyrke under og etter omstillingsprogrammene. Antall nyetableringer har økt i alle casekommunene og mer enn i sammenlignbare kommuner i mange av omstillingskommunene. Etter omstillingsperioden har antallet nyetableringer gått tilbake igjen i kommuner som Bremanger og Røyrvik. I andre kommuner som Sigdal, Sokndal og Vaksdal har man fått et mer langsiktig løft i antall nyetableringer. I større kommuner/regioner som Narvik, Oppdrift, Glåmdal og Dalane er det lavere vekst i nyetableringer enn i sammenlignbare kommuner.

5. CASESTUDIER

I dette kapitlet går vi gjennom sentrale resultater fra de ti casestudiene. I vedlegg finnes utfyllende informasjon om hvert omstillingsprogram (OP).

5.1 Odda

Odda kommune hadde i 2009 ca. 7000 innbyggere. Odda er en tradisjonell kraft- og industrikommune og senterkommune i en arbeidsmarkedsregion med langvarig negativ utvikling. Med nedgang ved kraftbaserte industrivirksomheter hadde Odda sin første periode som omstillingskommune på 80-tallet. Etter ytterligere nedgang i industriarbeidsplasser kom Odda inn i sin andre omstillingsperiode fra 1998-2003. Det er langtidseffekter av dette andre OP som her studeres.



Figur 5.1: Omstillingsprogram og utvikling i Odda.

Figur 5.1 viser bakgrunn for omstillingsprogrammet (OP), prioriteringer i arbeidet som ble gjort i OP, samt utviklingen i Odda med hensyn til befolkning, sysselsetting og andel basisnæring (sysselsatte i primær og sekundær) siden 1991.

Aksjeselskapet Hardanger Vekst var operativt organ for omstillingsarbeidet. Med utgangspunkt i kvalitativ og kvantitativ analyse er det grunn til å framheve spesielt reiseliv, et vesentlig bedre støtteapparat for næringslivet, økt samarbeid mellom SMB og kompetanseheving som positive langtidseffekter av OP i Odda.

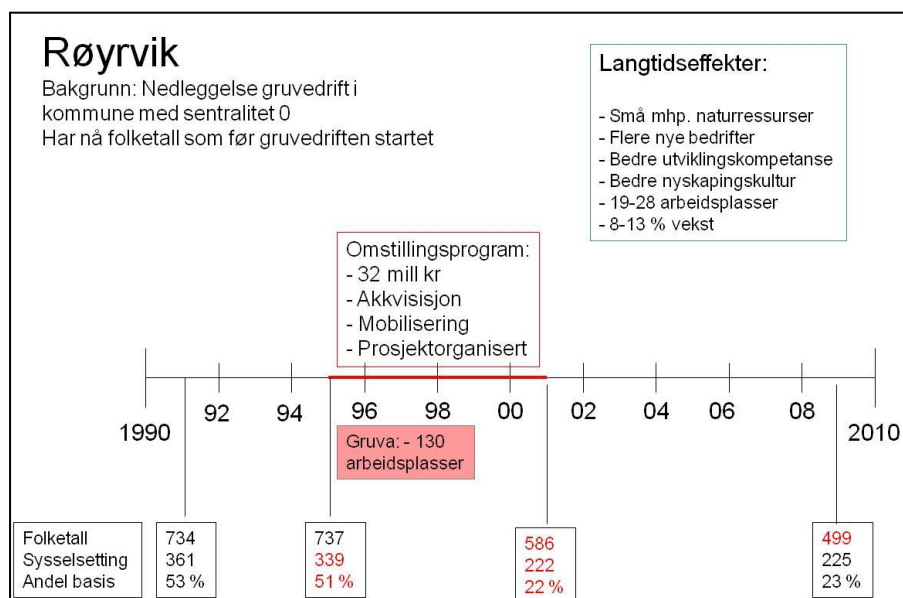
Det virker sannsynlig at OP bidro til å skape minst 199 arbeidsplasser i perioden 1998-2003. Dette tallet er delvis basert på Hardanger Vekst eget anslag for skapte arbeidsplasser under OP korrigert for antatt utløsende bidrag for 75 % av prosjektene. Vi har videre beregnet at ved inngangen til 2009 hadde Odda 298 flere arbeidsplasser enn statistisk forventet, og det når vi sammenligner faktisk sysselsettingsutvikling med den utviklingen man ville fått med lik bransjevis utvikling som i andre distriktskommuner, korrigert for ringvirkninger av nedlagte arbeidsplasser i basisnæringene. Slik figur 5.1 viser, anslår vi at opptil 248 arbeidsplasser kan skyldes bidrag fra omstillingsprogrammet. Det er et relativt grovt anslag begrunnet med at reiseliv og tjenesteytende næringer har hatt en betydelig vekst i Odda etter OP til tross for generell nedgang ellers i kommunen/regionen. Sentrale prosesser ble her satt i gang av OP og vi kan derfor anta at en betydelig andel av veksten innen tjenesteytende næringer etter OP skyldes nettopp OP.

Totalt sett antyder figur 5.1 at det ville vært 5-7 % færre arbeidsplasser i Odda ved inngangen til 2009 uten OP. Dette betyr videre at OP trolig bidro til å erstatte de om lag 250 arbeidsplassene man mistet i løpet av omstillingsperioden pga konkursen i en av de tre store bedriftene. Man klarte imidlertid ikke å erstatte de tapte arbeidsplassene i forkant av omstillingsprogrammet. Avhengigheten av de tre hjørnesteinsbedriftene var tidligere stor. En av disse er nå borte og reiseliv og ulike typer tjenesteyting har hatt en betydelig vekst. Det ser derfor ut til kommunen har fått et mer robust næringsliv men med et sysselsettingsnivå som ikke er tilstrekkelig til å gi vekst i en befolkning med svært høy andel eldre.

Hardanger Vekst videreførte sitt arbeid som næringsutviklingsselskap etter OP, men ble avvirket i 2009. I den senere tid har SMB Odda og Næringshagen overtatt funksjonene som støtteapparat overfor nyetablerere og eksisterende næringsliv.

5.2 Røyrvik

Røyrvik kommune ligger i Indre Namdal i Nord-Trøndelag fylke, et område med svært negativ utvikling over lengre tid. Kommunen er perifert lokalisert med over 2 timers kjøring til Steinkjer og Namsos. Kommunen hadde ca. 750 innbyggere i 1994. Etter bemanningsreduksjoner ved hjørnesteinsbedriften Grong Gruber ble Røyrvik innvilget omstillingsstatus i 1995. Den operative omstillingsperioden var i perioden 1995-2001. Omstillingsarbeidet var organisert som et prosjekt i kommunen. Det ble utviklet en god del kunnskap om utviklingsarbeid som fortsatt er i bruk i det offentlige og i næringslivet i kommunen.



Figur 5.2: Omstillingsprogram og utvikling i Røyrvik.

Figur 5.2 oppsummerer bakgrunn for OP, prioriteringer i arbeidet som ble gjort, samt utviklingen i Røyrvik med hensyn til befolkning, sysselsetting og andel basisnæring (sysselsatte i primær og sekundær) siden 1991. Vi ser at kommunen har mistet nær 100 innbyggere etter at OP ble avsluttet. I 2009 har kommunen omtrent det samme innbyggertallet som den hadde før Grong Gruber ble etablert på 1960-tallet.

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).

Med utgangspunkt i kvalitativ og kvantitativ analyse er det grunn til å framheve etablering av nye bedrifter, bedret næringsutviklingsevne samt mobilisering og stedsutvikling som positive langtidseffekter av OP i Røyrvik. I henhold til strategier må det kunne sies at OP i Røyrvik var vellykket. Tiltak i forhold til kompetanseheving gav grunnlag for akkvisisjon av IKT-relaterte bedrifter, og i tillegg lyktes man med å videreføre noe av driften etter gruvevirksomheten. Etter hvert viste det seg at en del IKT-bedriftene ikke hadde livets rett og akkvisisjonsstrategien kan på den bakgrunn sies å være mindre vellykket.

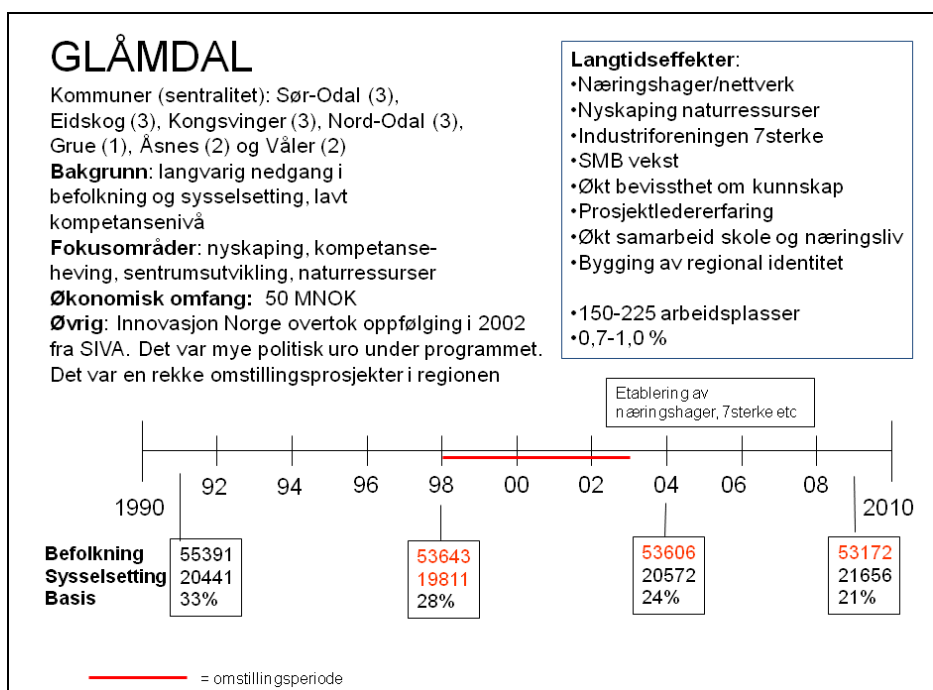
Det virker sannsynlig at OP bidro til å skape minst 19 arbeidsplasser i perioden. Våre beregninger antyder at man foruten OP ville hatt 8-13 % færre arbeidsplasser i Røyrvik. For et lite samfunn kan noen titalls arbeidsplasser utgjøre store forskjeller hva gjelder opprettholdelse av eksempelvis kommunale tjenestetilbud. Ifølge samtlige informanter bidro OP i Røyrvik til å forhindre en ”kollektiv depresjon” da gruvedriften ble avvirket. Dette skjedde imidlertid først i 1998, og i omstillingsperioden medførte dette paradoksalt nok vanskeligheter med å få i gang reelle omstillingsprosesser.

Et sentralt spørsmål er om formålstjenligheten av et slikt omfattende omstillingsprogram for en kommune med ca. 500 innbyggere. Erfaringen fra Røyrvik tyder på at det i OP, til tross for positive effekter, manglet en kritisk masse av ressurspersoner og innsatsfaktorer. Som en følge av dette ble det til slutt relativt få arbeidsplasser for 32 mill. kr i offentlige bevilgninger til OP i området.

5.3 Glåmdal

Glåmdalsregionen består av de syv Hedmarkskommunene Nord-Odal, Sør-Odal, Eidskog, Kongsvinger, Grue, Åsnes og Våler. Kongsvinger kommune har senterfunksjon for regionen. Nærmeste by for Våler og Åsnes er imidlertid Elverum med hhv. 30 min og 45 min. kjøretid. Regionen hadde i 2009 en samlet befolkning på ca. 53000.

På slutten av 1980-tallet ble det startet et arbeid med å etablere et felles prosjekt for næringsutvikling i region. Med bakgrunn i befolknings- og sysselsetningsnedgang (samt lavt utdanningsnivå) ble regionen innvilget omstillingsstatus i 1997. Den operative omstillingsperioden var fra 1998-2003. OP fikk navnet ”Gla i Glåmdal” med det regionale utviklingsselskapet Glåmdalsvekst som operativt organ. En god del kunnskap og kompetanse fra Glåmdalsvekst er videreført gjennom de organisasjoner som man bidro til å etablere gjennom OP.



Figur 5.3: Omstillingsprogram og utvikling i Glåmdal

Figur 5.3 oppsummerer bakgrunn for OP, prioriteringer i arbeidet som ble gjort, samt utviklingen i Glåmdalsregionen med hensyn til befolkning, sysselsetting og andel basisnæring (sysselsatte i primær og sekundær) siden 1991. Vi ser at den negative befolkningsutviklingen vedvarte under og etter OP. Med utgangspunkt i kvalitativ og kvantitativ analyse er det grunn til å framheve nyskaping innenfor naturressursrelatert næringer, økt samarbeid mellom ulike aktører samt etablering av næringsutviklingsrelaterte organisasjoner som positive langtidseffekter av OP i Glåmdal.

OP synes å ha bidratt til nyskaping, innovasjon og økt samhandling mellom aktører innen tradisjonelle næringer, dvs. naturressursbaserte primær- og sekundærnæringer. Som eksempel ble det utviklet et merkevarekonsept for ulike matprodusenter i regionen. Opprettelsen av Tretorget som regional innovasjonsaktører overfor treindustrien synes å ha bidratt til positive prosesser innen denne næringen. Det samme kan sies med opprettelsen av Industriforeningen 7sterke og dennes betydning for industriutvikling.

OP bidro videre til opprettelse av etablering av næringshager og Kunnskapsparken i Kongsvinger. Til tross for at utviklingen ved disse ikke har vært ensidig positiv, framheves de av informantene som viktige elementer i et styrket regionalt næringsutviklingsapparat. Også Høgskolestiftelsen på Kongsvinger ble styrket med bidrag fra OP.

Ifølge informantene er det nå en økt bevissthet om betydningen av kompetanse og kunnskap i det regionale næringslivet. Blant annet er det etablert formelle relasjoner mellom skole og næringsliv. OP synes å ha bidratt positivt til denne endringen med diverse kurstilbud og kompetansehevende tiltak. Imidlertid har regionen fremdeles et lavt utdanningsnivå, og ifølge informanter sliter regionen fremdeles med manglende gründermentalitet.

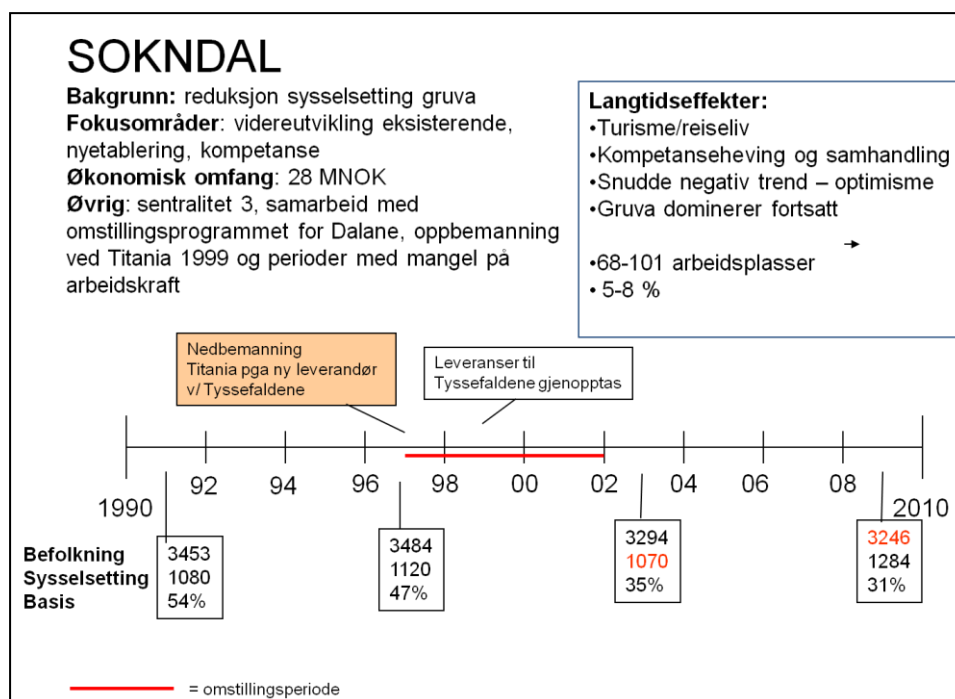
Det virker sannsynlig at OP bidro til å skape minst 150 arbeidsplasser i perioden fra OP start til 2009. Våre beregninger antyder her at man foruten OP ville hatt 0,7-1,0 % færre arbeidsplasser i Glåmdalen uten OP. Når man også har fått styrket næringsutviklingsevnen, må dette anses som et godt resultat av et program hvor det var en del stridigheter undervegs.

5.4 Sokndal

Sokndal kommune er lokalisert i regionen Dalane, lengst sør i Rogaland fylke, og ligger i pendlingsområdet til Egersund. Per 2009 var folketallet i kommunen drøyt 3200. Kommunen har siden 1860-tallet hatt gruvedrift.

Med bakgrunn i sysselsettingsreduksjon ved hjørnesteinsbedriften Titania (gruve) ble Sokndal innvilget omstillingsstatus i 1996. Den operative omstillingsperioden var fra 1997 til 2002. Omstillingsarbeidet var organisert gjennom den kommunale stiftelsen ”Start i Sokndal” og man har klart å beholde deler av den oppbygde næringsutviklingskompetanse i kommunen og i det regionale næringsapparatet i Dalane.

Figur 5.4 oppsummerer bakgrunn for OP, prioriteringer i arbeidet som ble gjort, samt utviklingen i Sokndal med hensyn til befolkning, sysselsetting og andel basisnæring (sysselsatte i primær og sekundær) siden 1991.



Figur 5.4: Omstillingsprogram og utvikling i Sokndal

Med utgangspunkt i kvalitativ og kvantitativ analyse er det grunn til å framheve spesielt reiseliv, nyetableringer, økt kompetanse og en styrket næringsutviklingsevne som positive langtidseffekter av OP i Sokndal.

OP bidro gjennom ulike tiltak til en positiv utvikling innen reiselivsnæringen. Dette har medført en del nye arbeidsplasser samt vekst i tjenesteytende sektor samt bygg- og anleggsbransjen. Utviklingen innen reiseliv har medført en diversifisering av den lokale økonomien og således økt robusthet. Ikke minst synes status som Cittaslow-kommune å ha bidratt til å gi kommunen et positivt omdømme, ut fra informantenes vurdering.

Gjennom kompetansehevende tiltak og tilrettelegging av kurs er det grunn til å tro at en del virksomheter er styrket med bistand fra OP. Informanter framhever dessuten at næringsutviklingsevnen er bedret, og at kommunen per i dag kan tilby eksisterende virksomheter så vel som nyetablerere bistand som man neppe ville vært i stand til uten OP. Nyetableringsstatistikken viser her at Sokndal har hatt en høy vekst i nyetableringer både under og etter OP sammenlignet med andre kommuner.

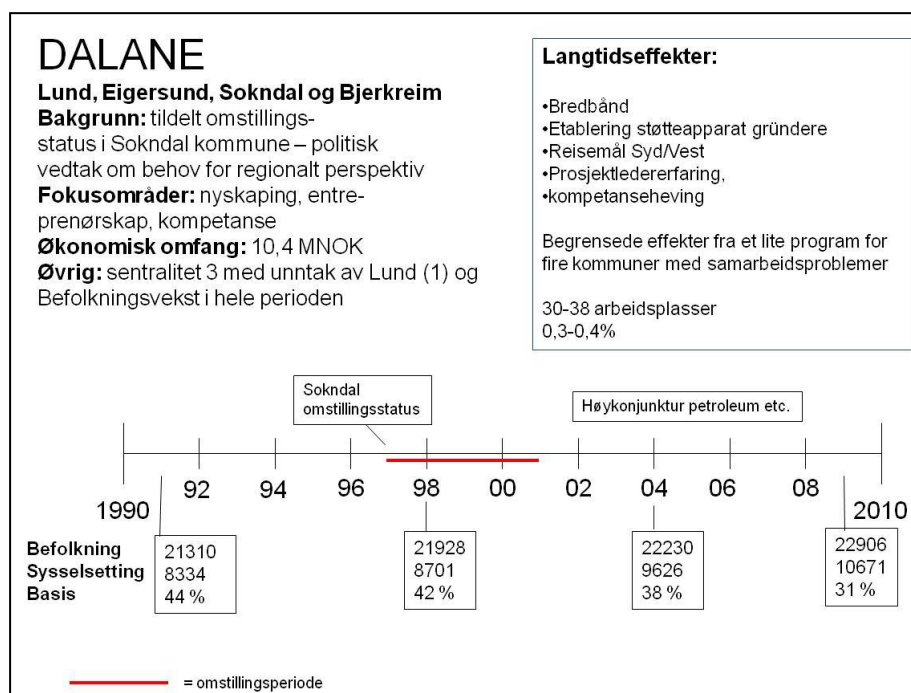
Våre beregninger antyder at det virker sannsynlig at OP bidro til å skape minst 68 arbeidsplasser i perioden. Dette betyr at man ville hatt 5-8 % færre arbeidsplasser i Sokndal uten OP.

Flere informanter peker på at avhengigheten til hjørnesteinsbedriften Titania fremdeles er stor i 2010. I OP lyktes man i liten grad med tiltak rettet mot økt samarbeid mellom SMB, knopskyting fra Titania samt entreprenørskap.

5.5 Dalane

Dalane er den sørligste delen av Rogaland fylke. Regionen omfatter kommunene Eigersund, Sokndal, Lund og Bjerkreim. Samtidig som Sokndal fikk omstillingsstatus i 1996 (jf. kapittel 5.4) ble Dalane gitt en avgrenset omstillingsstatus uten forutgående søknad. Dette ble av KRD betegnet som et "begrenset omstillingsprogram". Årsaken til at også Dalane-regionen fikk omstillingsstatus 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.

Figur 5.5 oppsummerer bakgrunn for OP, prioriteringer i arbeidet som ble gjort, samt utviklingen i Dalane med hensyn til befolkning, sysselsetting og andel basisnæring (sysselsatte i primær og sekundær) siden 1991.



Figur 5.5: Omstillingsprogram og utvikling i Dalane

Med utgangspunkt i kvalitativ og kvantitativ analyse er det grunn til å framheve styrking av næringsutviklingsevne samt til dels økt samarbeid innad i regionen som positive langtidseffekter av OP i Dalane.

OP var organisert som et prosjekt under næringssjefen i Dalane og utviklet kompetanse er i stor grad behold i denne organisasjonen. I lys av at hovedmålsettingen var å styrke det regionale næringsutviklingsapparatet måloppnåelsen for OP i Dalane å være relativt god.

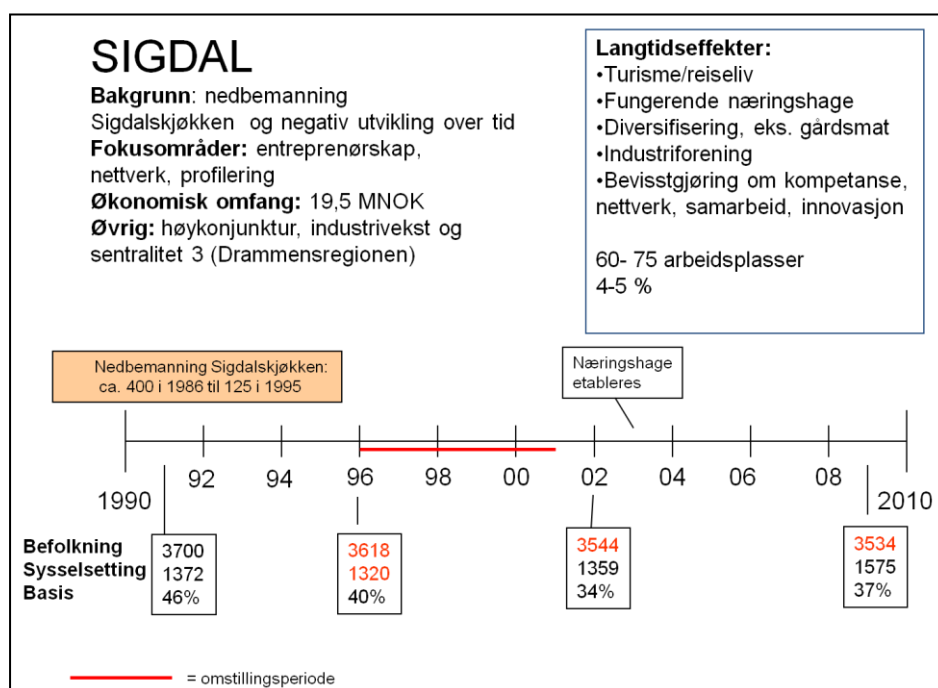
Forøvrig synes OP i Dalane å ha bidratt til kompetanseheving i regionalt næringsliv, økt samhandling mellom kommuner og næringsliv, økt samspill mellom skole og næringsliv samt utbygging av bredbånd som positive effekter av omstillingsarbeidet. Like fullt synes informantene jevnt over å være skeptiske til effektene av OP i Dalane. Flere påpeker at det var små midler og at disse ble spredt forholdsvis tynt utover. Med små ressurser hadde OP liten mulighet til å påvirke den økonomiske strukturen.

Det virker sannsynlig at OP bidro til å skape minst 30 arbeidsplasser i perioden. Våre beregninger antyder at man foruten OP ville hatt 0,3-0,4 % færre arbeidsplasser i Dalane uten OP.

5.6 Sigdal

Sigdal kommune i Buskerud har i overkant av 3500 innbyggere. Fra kommunesenteret Prestfoss er det rundt 6 mil til både Drammen, Hønefoss og Kongsberg. Kommunen hadde negativ utvikling over flere år, og spesielt nedbemanningene ved Stora Byggprodukter, som etter hvert skiftet navn til Sigdal kjøkken, medvirket til omstillingstildelingen (1996-2001). Sigdal organiserte OP i en prosjektorganisasjon under kommunen - Sigdal i Utvikling (SiU).

Figur 5.6 oppsummerer bakgrunn for OP, prioriteringer i arbeidet som ble gjort, samt utviklingen i Sigdal med hensyn til befolkning, sysselsetting og andel basisnæring (sysselsatte i primær og sekundær) siden 1991.



Figur 5.6: Omstillingsprogram og utvikling i Sigdal

Med utgangspunkt i kvalitativ og kvantitativ analyse er det grunn til å framheve spesielt (kulturbasert) reiseliv, økt samarbeid mellom SMB,

etablering av en velfungerende næringshage (2003), industriforening, samt en generell bevisstgjøring som positive langtidseffekter av OP i Sigdal. Mye tyder på at man har fått økt fokus på sammenhengen mellom kompetanse, samarbeid og nyskaping, og at dette delvis kan relateres til OP. Flere informanter er usikre på de konkrete effektene av OP. Følgende sitat tjener godt som eksempel: *"jeg er usikker på (de konkrete) virkningene av omstillingsprogrammet, men det har helt klart vært positivt"*.

Andre er imidlertid mer konkrete i sine vurderinger av betydningen av OP for Sigdal: *"Omstillingsprogrammet har bidratt til et mer robust næringsliv som takler både motgang og medgang bedre. Uten omstillingsprogrammet ville vi ikke hatt den bevisstgjøringen vi har hatt, den holdningsendringen i forhold til entreprenørskap, og vi ville ikke hatt dette kvinnenettverket."* Kvinnenettverket er i stor grad forankret i næringshagen, som har vært sentral for næringsutviklingsarbeidet i Sigdal i tiden etter OP.

En annen informant framhever betydningen av at omstillingsmidlene bidro til å få i gang prosesser og utviklingsprosjekter som Innovasjon Norge støttet med sine ordinære virkemidler.

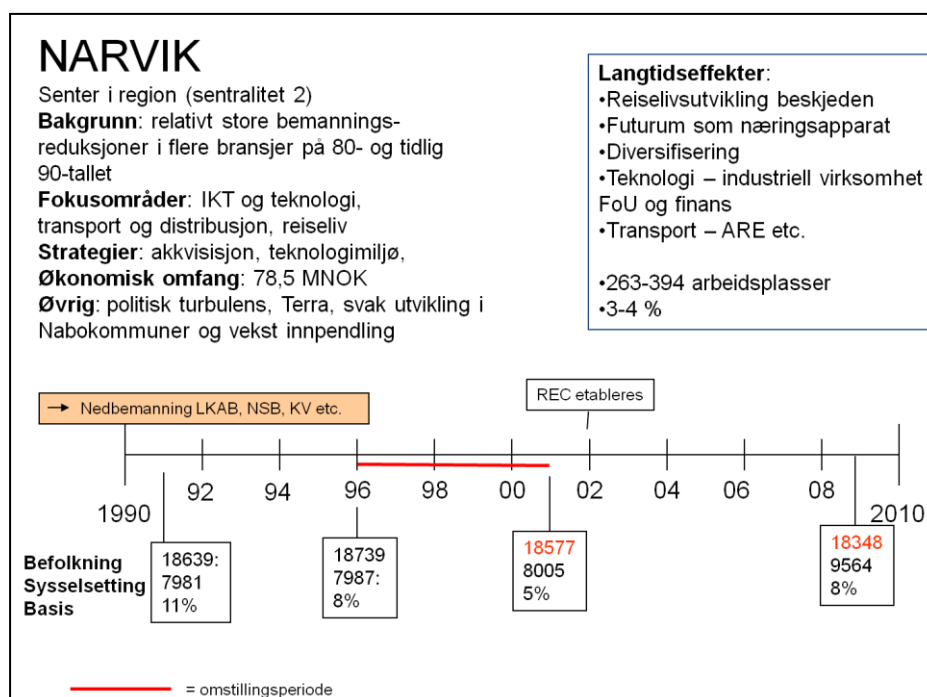
Sigdal har hatt en positiv utvikling i antall nyetableringer og sysselsetningsutvikling i perioden etter OP. Det virker sannsynlig at OP bidro til å skape minst 60 arbeidsplasser i perioden. Våre beregninger antyder at man foruten OP ville hatt 4-5 % færre arbeidsplasser i Sigdal.

Flere informanter pekte imidlertid på at Sigdal til tross for positive endringer fremdeles har et ensidig næringsliv og få kompetansearbeidsplasser. Dette er også noe vi kan se ut i fra sysselsetningsstatistikken. Flere informanter framhevet at selv om OP kan gi noen positive bidrag er generelle virkemidler og rammebetingelser av langt større betydning. Videre ble det pekt på at Sigdals største utfordring er befolkningsutviklingen og forgubbingsproblematikken (jf befolkningsstatistikken).

5.7 Narvik

Narvik kommune i Nordland ble rammet av nedbemanninger i byens hjørnesteinsbedrifter, på 1970- og 80-tallet. Den negative utviklingen fortsatte, utover 1990-tallet, og Narvik fikk omstillingsstatus i perioden 1996-2001. Omstillingsselskapet Futurum AS ble etablert i 1995, og dette selskapet har fortsatt en funksjon som lokalt næringsapparat.

Figur 5.7 oppsummerer bakgrunn for OP, prioriteringer i arbeidet som ble gjort, samt utviklingen i Narvik med hensyn til befolkning, sysselsetting og andel basisnæring (sysselsatte i primær og sekundær) siden 1991.



Figur 5.7: Omstillingsprogram og utvikling i Narvik

Med utgangspunkt i kvalitativ og kvantitativ analyse synes det som omstillingsprogrammet i Narvik har gitt til dels store effekter på lang sikt. De positive effektene gjelder særlig i forhold til transport og distribusjon, teknologi (industri) og i næringsutviklingsevnen. Videre er det grunn til å

framheve næringsutviklingselskapet Futurum, etablering av Forskningsparken samt styrking av og utvikling av nye studietilbud ved Høyskolen i Narvik.

Flere informanter tegner et dystert bilde av utviklingen i Narvik på spørsmål om hvordan utviklingen hadde vært uten OP: *"det hadde vært natta svart"*. *"Narvik kommune hadde aldri gjort det Futurum har gjort"* er et utsagn som reflekterer flere av våre informanternes meninger.

OP bidro til etablering av mange nye arbeidsplasser, næringslivet ble mer allsidig og næringsutviklingsevnen ble forbedret relativt sett. OP i Narvik bidro til etablering av virksomheter som i dag utgjør svært viktige arbeidsplasser. Ifølge informanter og statistikk (jf. vedlegg) har Narvik i dag en mer variert og således differensiert næringsstruktur, hvilket tilsier at robustheten i den lokale økonomien er styrket. Det kontrafaktiske spørsmålet, hvorvidt en del av disse endringene ville kommet uansett, er svært vanskelig å vurdere. En rekke informanter gir uttrykk for at mye hadde skjedd uansett, men at det ville tatt lengre tid.

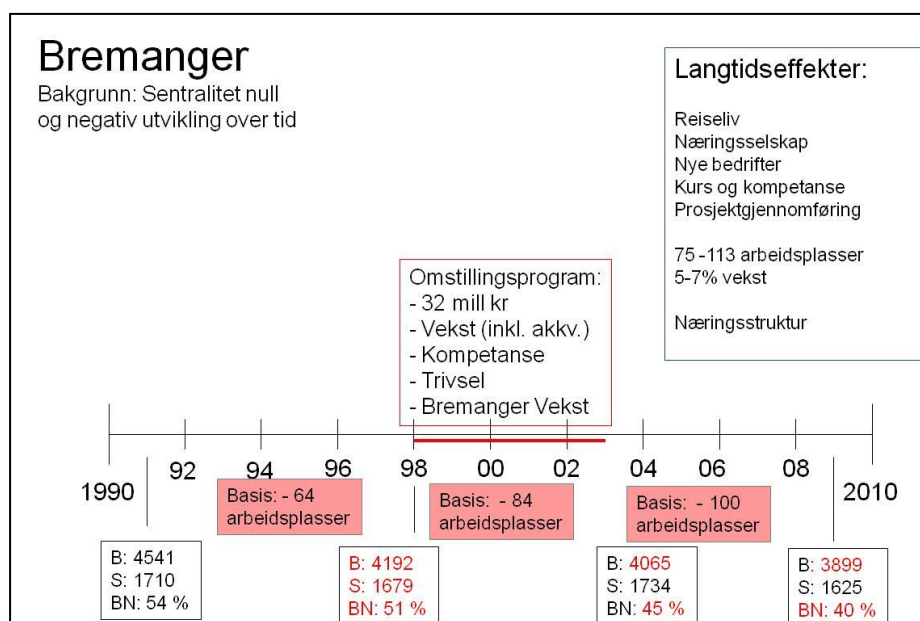
Det virker imidlertid sannsynlig at OP bidro til å skape minst 263 arbeidsplasser i perioden. Våre beregninger antyder derfor at man foruten OP ville hatt 3-4 % færre arbeidsplasser i Narvik.

OP bidro til etablering av REC Scancell AS i Narvik. Ved denne bedriften er det nå rundt 350 ansatte. I anslagene over har vi bare tatt med om lag halvparten av dette som sysselsettingseffekt. Om vi hadde latt OP fått æren for hele denne veksten kunne vi trolig ha doblet sysselsettingseffekten av OP i Narvik.

5.8 Bremanger

Bremanger kommune i Sogn og Fjordane ble tildelt omstillingsstatus i 1997, hovedsakelig som følge av negativ utvikling gjennom flere år. I tillegg hadde Elkem Bremanger planer for nedbemanning. Det kommunale foretaket Bremanger Vekst hadde ansvaret for programmet, som varte til og med 2003. Per 2009 hadde Bremanger ca. 3900 innbyggere.

Figur 5.8 oppsummerer bakgrunn for OP, prioriteringer i arbeidet som ble gjort, samt utviklingen i Bremanger med hensyn til befolkning, sysselsetting og andel basisnæring (sysselsatte i primær og sekundær) siden 1991.



Figur 5.8: Omstillingsprogram og utvikling i Bremanger

Med utgangspunkt i kvalitativ og kvantitativ analyse er det grunn til å framheve reiseliv, utvinning av devonsk sandstein og kompetanseheving som langtidseffekter av OP. Selv om utviklingen med hensyn til sysselsetting og bosetting har vært negativ i perioden etter OP mente flere av informantene at det i perioden ble kjørt ulike prosesser som har gitt positive effekter på sikt. Næringsapparatet er utskilt fra kommunen, og styres nå av

Bremanger Havn og Næring. Det er et annet fokus på og jobbing med næringsutvikling. Næringsutviklingsevnen er således bedret. Det ble også utviklet en rekke prospekter og planer som det først er tatt tak i senere.

Det ble også tatt tak i rekrutteringsproblematikk i OP. Blant annet lyktes man med å få bosatt 40-50 Hollendere i løpet av omstillingsperioden.

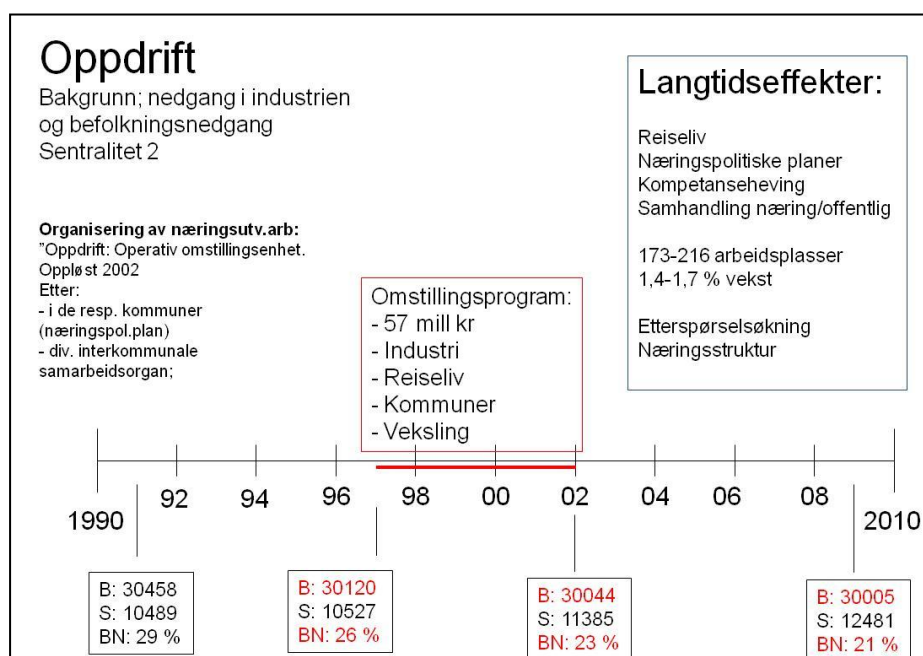
En nøkkelinformant ordla seg slik: *”Tror det ville vært mye verre (uten OP), tror konsekvensene ville vært dramatisk verre, bidro til nyskappingsaktivitet, optimisme, skapte grunnlag for bedrifter som lever den dag i dag, f.eks. innen reiseliv. Bidro til engasjement og at folk fikk tro på seg selv.”*

Det virker sannsynlig at OP bidro til å skape minst 75 arbeidsplasser i perioden. Våre beregninger antyder at man foruten OP ville hatt 5-7 % færre arbeidsplasser i Bremanger. Dette er en betydelig effekt i en liten distriktskommune som Bremanger.

5.9 Oppdrift

Omstillingsprogrammet (OP) – og omstillingsselskapet - Oppdrift, som var operativt i perioden 1997-2002 hadde fire deltagerkommuner: Nome og Kragerø fra Telemark fylke, og Risør og Tvedestrand fra Aust-Agder fylke. OP hadde utgangspunkt i kommuner som var sårbare grunnet høy sysselsetting i industrien, generell nedgang i denne sektoren og befolkningsnedgang. Samlet hadde regionen ca. 30000 innbyggere i 2009.

Figur 5.9 oppsummerer bakgrunn for OP, prioriteringer i arbeidet som ble gjort, samt utviklingen i Oppdriftkommunene samlet sett med hensyn til befolkning, sysselsetting og andel basisnæring (sysselsatte i primær og sekundær) siden 1991.



Figur 5.9: Omstillingsprogram og utvikling i Oppdriftsregionen

Med utgangspunkt i overstående kvalitativ og kvantitativ analyse er det grunn til å fremheve følgende at flere av informantene var klar på at de

syntes det var vanskelig å snakke/konkludere om langtidseffekter. De kompetansehevende tiltakene og etablering av nettverk og relasjoner som et resultat av samlinger og fellesprosjekter kan nevnes som positive langtidseffekter. Det skjedde ellers en bevisstgjøring, næringsutviklingsarbeid ble satt på dagsorden og det ble utarbeidet næringspolitiske planer som fortsatte er relevante, i følge informantene.

I og med at Oppdrift ikke var en naturlig fysisk eller funksjonell region, var det aldri aktuelt å fortsette det interkommunale arbeidet gjennom Oppdrift etter endt OP (Kokkersvold 2003). En sentral del av det næringspolitiske arbeidet var følgelig at de respektive kommunene burde etablere nye regionale samarbeidsmønstre (Ibid).

En av informantene hadde følgende sammenfattende betraktninger rundt de fire kommunene som var involvert i Oppdrift: *”Risør jobber vesentlig alene, er privilegert ved at de har mange resurspersoner lokalt som bidrar (...) har en selvbergingskultur. Tvedestrand, får mye drahjelp fra Arendal, pendling, jevnt over mer omstillingsorienterte”*. Vedkommende hadde følgende å melde om Nome og Kragerø: *”Tror de ville slitt mer uten Oppdrift, men begge har enda tunge industrikulturer, tar 20 år å endre”*. Kragerø deltar imidlertid i Grenlandssamarbeidet, mens Nome *”har styrket seg via Midt Telemark næringsutvikling”*. Nye samarbeidsmønstre er derfor etablert og eksisterende er videreført.

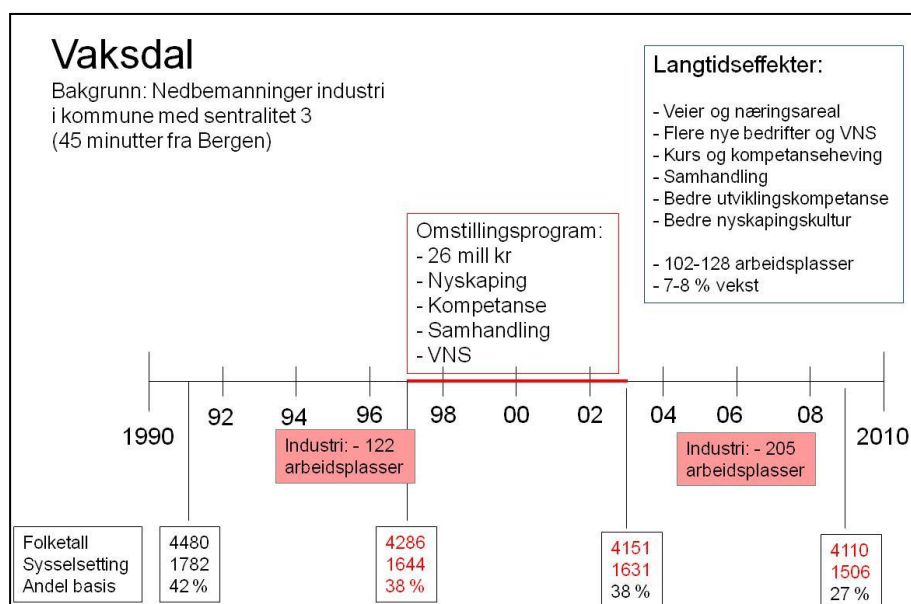
I Oppdrift ble i særdeleshet utvikling av den bestående industrien prioritert. Sysselsettingsstatistikken viser at industrien har utviklet seg negativt. Reiselivet – som også ble prioritert – dog på langt nær i samme omfang – har utviklet seg positivt i perioden etter OP. I forkant av OP var industri 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.

Det virker sannsynlig at OP bidro til å skape minst 173 arbeidsplasser i perioden. Våre beregninger antyder at man foruten OP ville hatt 1,4-1,7 % færre arbeidsplasser i Oppdriftkommunene samlet sett.

5.10 Vaksdal

Vaksdal kommune i Hordaland hadde ca. 4100 innbyggere i 2009. Historisk utviklet Vaksdal seg med to tettsteder rundt hver sin hjørnesteinsbedrift innen henholdsvis tekstil- og møllevirksomhet. Bakgrunnen for disse var store vannkraftressurser. En langvarig sysselsettingsnedgang i industrien fra slutten av 1960-tallet, særlig i tekstilbransjen, utløste omstillingsprosessen. I tillegg bidro lavt utdanningsnivå til vedtak om omstillingsstatus. Vaksdal Næringssselskap ble etablert i 1997 og fungerte som operativt omstillingsorgan i omstillingsperioden fra 1997-2002. Dette næringssselskapet har fortsatt en viktig rolle i kommunen i 2010.

Figur 5.10 oppsummerer bakgrunn for OP, omfang, prioriteringer i arbeidet som ble gjort, samt utviklingen i Vaksdal med hensyn til befolkning, sysselsetting og andel basisnæring (sysselsatte i primær og sekundær) siden 1991.



Figur 5.10: Omstillingsprogram og utvikling i Vaksdal

Med utgangspunkt i kvalitativ og kvantitativ analyse er det grunn til å framheve spesielt arbeidet rettet mot nyetablerere og styrking av næringsutviklingsevne som positive langtidseffekter av OP.

OP i Vaksdal bidro til en rekke kompetansehevende tiltak i næringslivet (også i hjørnesteinsbedrifter). Disse tiltakene synes å ha bidratt til et mer robust og utadrettet næringsliv. Videre har det skjedd en holdningsendring i forhold til samhandling og nyskappingsaktiviteter.

En rekke informanter påpeker dessuten viktigheten av at OP bidro til et radikalt endret samhandlingsklima mellom næringslivet og kommunen. I de ”industrielle glansdager” spilte kommunen ingen rolle i næringsutviklingen, og det synes som om det i så måte har skjedd en viktig holdningsendring. Næringsutviklingsarbeidet har i etterkant av OP blitt videreført av Vaksdal Næringssselskap.

Vaksdal har ikke klart å motvirke den negative befolkningsutviklingen. Kommunen hadde 370 flere innbyggere i 1991 enn i 2009. Arbeidsstyrken vokste imidlertid under OP, det samme gjorde utpendlingen. I perioden etter OP har utpendlingen fortsatt å øke. Dette har sammenheng med at Vaksdal ligger i pendlingsområdet til Bergen. Antallet sysselsatte har gått jevn og trutt nedover i samtlige tre perioder, dette kan spesielt knyttes til nedgangen innen industri.

Det virker likevel sannsynlig at OP bidro til å skape minst 102 arbeidsplasser i perioden. Våre beregninger antyder at man foruten OP ville hatt 7-8 % færre arbeidsplasser i Vaksdal.

6. ANALYSE OG DISKUSJON

Som de foregående kapitlene har vist, har de ti ulike omstillingsprogrammene (OP) som vi undersøker langtidseffekter av, hatt relativt forskjellige innretninger og målsettinger. I dette kapittelet analyseres og diskuteres funnene fra de 10 ulike casene komparativt i henhold til analyseramme (jf. kap 2). I tillegg diskuterer vi organisering og ulike måter å drive omstillingsarbeid på.

6.1 Effekter av omstillingsprogram på utvikling av regional kapital

Regional kapital utgjør denne studiens overordnede analyseramme (jf. kap 2). Regional kapital utgjør ”ressursbeholdningen” av både myke og harde faktorer som områder besitter. Implisitt i dette ligger at regional kapital ikke består av rent statiske faktorer, de fleste former for kapital endres over tid. Derav følger at lokalsamfunn og regioner selv kan endre de betingelsene som ligger til grunn for nærings- og samfunnsutviklingen, hvilket da også er selve poenget med OP som næringspolitisk virkemiddel. Imidlertid vil en rekke faktorer være vanskelige å endre, de vil endres sakte, og de vil først og fremst påvirkes av krefter og strukturer som små lokalsamfunn eller regioner i liten grad er i stand til å påvirke. Dette har selvsagt betydning for de effekter vi kan relatere til OP.

6.1.1 Naturressursbasert næringsutvikling

I en rekke av OP finner vi satsing på naturressursrelatert næringsutvikling, og i enkelte områder er dette et av hovedsatsingsområdene. Ettersom naturressurser i stor grad utgjør historiske næringsfundament er dette på ingen måte overraskende. Det er da også i mange tilfeller nedgang i naturressursrelaterte næringer som utgjør grunnlag for omstillingsstatus.

Når det gjelder områder her hvor omstillingsområdene har satset, er dette i fremste rekke reiseliv/turisme (som i Odda og Sokndal) og videreutvikling av eksisterende naturressursrelatert næringsvirksomhet (som i Glåmdal og Bremanger). Vi finner også flere eksempler på at man i OP har gitt støtte til

forsøk på videreutvikling av gruvedrift og/eller uttak/tilvirkning av nye eller utnyttede mineralressurser. Disse forsøkene synes ikke å ha lyktes.

I eksempelvis Sigdal har både reiseliv og nyskaping innen landbruket (nisjeproduksjon av gårdsmat) vært områder hvor OP synes å ha bidratt til positive utviklingsprosesser. I likhet med Drangslund og Jakobsen (2009a) stiller vi imidlertid spørsmålstegn ved denne tendensen til å satse på reiseliv. Til tross for at mye av Norge kan by på storslått natur er det lite som tilsier at det i seg selv kan utgjøre et konkurransefortrinn for et høyt antall steder eller regioner i Norge. I de caseområdene hvor man synes å ha lykket godt med reiseliv synes det klart at satsingen er opplevelsesbasert, dvs. at reiselivet er noe mer enn å tilby vakker natur. I Odda dreier deg seg om unike skikjøringsmuligheter, i Sigdal og Sokndal om hyttebasert reiseliv.

Det må imidlertid skilles mellom et hyttebasert reiseliv og et reiseliv som er basert på å tilby varer og tjenester til turister på gjennomreise. Når det gjelder Sigdal og Sokndal, er det ingen tvil om at den relative nærheten til områder med store befolkninger (henholdsvis Sandnes/Stavanger og Oslo/Drammen/Kongsberg/Hønefoss) gjør områdene attraktive som hyttekommuner. Oppdriftkommunene er selvsagt også i et attraktivt rekreasjonsområde for befolkningstygdepunktet i Norge.

Dette betyr at de langtidseffektene vi finner knyttet til naturressurser, er noe variable i forhold til både omfang og innretning. Samtidig registrer vi at de ulike omstillingsområdene i stor grad er i besittelse av naturressurser i en eller annen form og at det således kunne indikere et større potensial som enda ikke er utløst. Foruten ressurser vil det naturligvis også finnes kompetanse og kunnskap knyttet til disse. Omfattende empirisk forskning tilsier at videreføring av kunnskapsbaser i verdiskapende aktiviteter er en fruktbar utviklingsstrategi.

6.1.2 Fysisk infrastruktur

Omstillingsprogram skal i utgangspunktet benyttes til ulike former for ”myk støtte”, men som påpekt i kapittel 2 kan omstillingsmidler benyttes til infrastrukturtiltak i tilfeller hvor det anses å være av stor næringspolitisk interesse. For eksempel bidro OP i Vaksdal til oppgradering av vei til en av

hjørnesteinsbedriftene. I flere av programmene har vi da sett at omstillingsprogrammene også har bidratt til utvikling av fysisk infrastruktur, som veier, industrilokaler og bredbånd. RDA-midler (relatert til innføring av differensiert arbeidsgiveravgift og kompensasjon for denne) og andre finansieringskilder har bidratt med vesentlig finansiering. OP rolle har i større grad vært å få i gang prosessene, bidra til forstudier og på en slik måte utløse videre prosjektarbeid og finansiering fra andre kilder.

I tillegg hevder informanter i enkelte av casekommunene at man i omstillingsperioden ble mer bevisst på infrastrukturen både lokalt og til omverden. Dette kan i noen tilfeller være resultat av tiltak innrettet mot at bedrifter søker å utvide sitt markedsgrunnlag. I en del omstillingscase har OP ført til at man har kommet i gang med målrettet arbeid for å forbedre sentral infrastruktur som vei og bredbånd, samt til utarbeidelse av nye areal- og reguleringsplaner. I Odda synes dette å ha vært av meget stor betydning for utviklingen av skidestinasjon og hyttefelt i Røldal.

Langtidseffekter knyttet til fysisk infrastruktur ser ut til å være det som informantene oppfatter til å være i randsonen av satsingens målsettinger. Samtidig som det pekes på økt bevissthet om både intern og eksternt samhandling som en effekt av OP og enkelte peker på konkrete resultater som en indirekte konsekvens av OP, er det andre finansieringskilder som benyttes for å realisere endringer eller oppgradering av infrastruktur. Dette må sies å være i tråd med programmenes innretning hvor det åpnes for denne type ressursbruk i spesielle tilfeller men da primært til forstudier og kartleggingsprosjekter.

6.1.3 Næringsstruktur og organisatoriske forhold

I de fleste kommuner/regioner er det etablert nye typer næringsvirksomhet hvor OP i større eller mindre grad har bidratt. Som eksempel synes OP å ha vært avgjørende for etablering av IKT-bedrifter i Røyrvik, i Odda har det kommet til reiserelatert virksomhet og Narvik har utviklet solcellerelatert industri og forskningsmiljø rundt denne. I de større (regionale) OP, er det få informanter som peker på at OP bidro direkte til nye typer næringsvirksomhet av nevneverdig betydning. Unntaket her er i første rekke

Glåmdal hvor det ble utviklet nye kunnskapsintensive arbeidsplasser i Næringshager, Forskningspark og ved Høgskolen i Kongsvinger. I alle regionprogrammene finner vi positive endringer i samhandling og nyskaping i eksisterende virksomhet som kan relateres til OP.

Hvorvidt eller i hvilken grad næringsstrukturene dermed har blitt mer robuste varierer imidlertid. Ifølge Innovasjon Norge (2006) henspeiler utvikling av robust næringsstruktur på tiltak for å øke bedriftenes konkurranseevne og lønnsomhet, samt arbeide for et mer allsidig næringsliv innenfor flere bransjer. Dette betyr at indikatorer for robusthet kan finnes på bedrifts-, bransje-, og kommune-/regionnivå.

En rekke enkeltbedrifter som har fått ulike typer bistand til omstilling eller nyskaping har naturlig nok oppgradert seg og er bedre rustet til å håndtere så vel medgang som motgang. Dette fant vi i samtlige OP. Også når det gjelder bransjer eller sektorer finner vi at OP i noen tilfeller synes å ha gitt viktige og til dels avgjørende bidrag til styrking, fremvekst eller vesentlig endring. Eksempler på dette er transport og distribusjon i Narvik og designrelatert virksomhet i Sigdal.

I tillegg har OP i flere tilfeller bidratt til økt samarbeid og nettverk lokalt og regionalt (eks. Odda og Sigdal). Det er etablert nye arenaer og møteplasser for næringsliv (og kommune). For noen case er det grunn til å framheve at OP har bidratt positivt til økt samspill mellom kommune og næringsliv (eks. Vaksdal), hvilket trolig vil kunne styrke nærings- og samfunnsutviklingen på lang sikt.

I alle caseområdene har basisnæringenes (primærnæring og industri) andel av samlet sysselsetting gått betydelig ned under og etter omstillingsprogrammet. Som forventet har denne andelen gått mest ned der man hadde kriseinitierte omstillingsprogram i Røyrvik og Sokndal. I alle casekommunene finner vi vekst i ulike typer arbeidsplasser slik at det ikke bare er nedgangen i hjørnesteinsbedrifter eller øvrig basisnæring som forårsaker redusert andel av sysselsettingen i basisnæring. Når vi også finner at OP har bidratt til betydelige deler av sysselsettingsveksten i disse kommunene, kan vi derfor konkludere med at OP har bidratt til

diversifisering av lokale, ofte ensidige næringsstrukturer, og en mindre sårbar næringsstruktur i våre 10 casekommuner.

Når det gjelder forskjeller mellom kriseinitierte og beredskapsbaserte OP er det en skjevfordeling i datamaterialet i og med at kun Røyrvik og Sokndal var kriseinitiert. I begge disse kommunene bidro OP til vekst i andre næringer enn de som dominerte før omstillingsperioden. Datamaterialet indikerer derfor ikke at det er vesentlige forskjeller mellom beredskapsbaserte og kriseinitierte OP når det gjelder bidrag til redusert sårbarhet.

Det som i liten grad synes å ha lyktes i omstillingsprosesser er tiltak relatert til hjørnesteinsbedrifter. Vi finner gjennomgående erfaringer om at hjørnesteinsbedrifter eller store bedrifter i begrenset grad utgjør en positiv kraft eller ressurs for omstillingsprosesser. Disse bedriftene er gjerne representert i styrearbeid, og deltar i mange tilfeller med ulike ressurser (eks. kapital til etablering av selskap eller kompetansebidrag), men selve virksomheten blir i liten grad deltakende i omstillingsprosesser. Dvs. at tiltak som forsøk på spin-offs og leverandørutvikling kun synes å ha lyktes i noen få tilfeller. Dette er i tråd med internasjonal forskning som nettopp viser at utskilling av nye virksomheter er utfordrende i periferiområder.

Gjennomgående finner vi at de store bedriftene primært er opptatt av egne interne bedriftsøkonomiske anliggender. Dette kan skyldes at disse virksomhetene selv er i en presset økonomisk situasjon, der de har trappet ned eller er i ferd med å trappe ned egen virksomhet. Basert på egne intervjuer samt etablert viten om denne type selskaper er det vår oppfatning at representanter for store bedrifter har liten tro på offentlige tiltak av typen OP. Representanter for slike virksomheter nevner gjerne generell infrastruktur, rammebetingelser og skatteregime som langt mer betydningsfullt for næringsutvikling enn tiltak i regi av offentlige organer.

Vi finner imidlertid en viktig forskjell mellom store bedrifter mht det man kan kalle samfunnsengasjement (CSR etc.). Fra litteraturen er det velkjent at lokalt eierskap ofte ledsages av et bredere engasjement. Vi ser dette i Glåmdalen, hvor store selskaper har gitt avgjørende bidrag til etablering av alt fra sykehus til idrettshall. Tiltakende eksternt eierskap kan i så måte

medføre at virksomheter blir mindre ”påkoplet” (eller forankret i) lokale prosesser og samfunn. På den annen side vil innlemmelse i større og ofte internasjonale konsern og dermed eksterne eierskap i mange tilfeller være uunngåelig for virksomhetens overlevelse på sikt.

Det er ofte slik at det er få koblinger mellom filialbedrifter/hjørnesteiner og øvrig lokalt næringsliv. Årsaken er at gjerne at faktortilgangen er konkurranseutsatt med det resultat at hjørnesteinene får sine innsatsfaktorer og leveranser fra andre deler av konsernet de er del av. Dessuten er det lokale markedet ofte marginalt og følgelig relativt uinteressant for de store bedriftene. En del industribedrifter kan være ”footloose”, altså mobile og lett flyttbare for å utnytte regionale faktorendringer som tilgang på billigere arbeidskraft. Dette medfører gjerne at produksjonsvirksomheten flyttes til lavkostland. Av omstillingsområdene i vårt utvalg er tekstilbransjen i Vaksdal et eksempel i så måte. Smelteverk og gruvedrift, er mer lokalt forankret, gjennom elkraftvilkår, malmforekomster og de tunge investeringer som er gjort lokalt. I flere av OP har man forsøkt å styrke det lokale leverandørnettverket til hjørnesteinene. Foruten Odda, hvor OP synes å ha bidratt til visse positive endringer i så måte, synes det ikke som om OP har klart å påvirke leverandørstrukturen til de større bedriftene. I noen tilfeller, som i Sigdal, har det imidlertid skjedd en økt samhandling mellom hjørnestein og øvrige bedrifter, gjerne formalisert i en industriforening eller tilsvarende.

Fremdeles er det i høyeste grad slik at industrivirksomhet avvikles i Norge, både på grunn av ekstern konkurranse og fordi norske virksomheter flytter ut produksjonen. Industriutviklingen i Narvik viser at utviklingen tross alt ikke kun går i én retning. Her synes OP å ha bidratt vesentlig til prosesser som har gitt betydelige effekter på sikt. Utviklingen av solcelle-relatert industrivirksomhet i Narvik er et eksempel på at industrilokaliseringen skjer fordi byen har en relevant kunnskapsbase. I tillegg kommer gunstige rammevilkår ved oppstart samt adekvat infrastruktur som faktorer som bidro til lokalisering av denne virksomheten i Narvik.

I tillegg har flere av industrivirksomhetene i vårt utvalgt hatt vekst (omsetning) som en konsekvens av en høykonjunktur i nasjonale så vel som internasjonale markeder. Sigdal og Odda er eksempler på dette. Mange

områder har nytt godt av den internasjonale høykonjunkturen fra tidlig på 2000-tallet til finanskrisa høsten 2008. De siste årene har imidlertid en rekke produksjonsvirksomheter i omstillingsområdene hatt betydelige utfordringer.

6.1.4 Kultur og holdninger

I de fleste OP finner vi strategier og tiltak som forsøker å bidra til å fremme for eksempel entreprenørskapskultur, eller økt samarbeid mellom lokale bedrifter. Slike forhold angår området kultur- og holdningsrelaterte kapital. I studier av suksessrike regionale økonomier vektlegges nettopp slike forhold som viktige for innovasjons- og utviklingsevne. Omstillingsprogrammer kan bidra til kultur- og holdningsendring på både individ-, organisasjons- og samfunnsnivå.

Det som kjennetegner en rekke av omstillingsområdene er lønnsarbeiderkultur. Spesielt gjelder det de OP med hjørnesteinsbedrifter som har havnet i problemer. Disse preges ofte av en lønnsarbeiderkultur som er tung og tidkrevende å endre. For en historisk betinget og solid forankret lønnsarbeiderkultur vil et 10-15 årsperspektiv muligens være en for kort tidshorisont for målbar endring.

Avhengighet til en bransje eller næring kan være mer mental enn økonomisk sett reell. Dette kan gjenspeiles i holdninger til å ta andre typer lønnsarbeid eller til det å starte egen virksomhet. I Sokndal hørte vi for eksempel en av informantene fortelle at det var et stort fokus på industriarbeidsplasser i omstillingsprogrammet, og at det i kommunen rådde en kultur hvor oppfatningen av en ”skikkelig” arbeidsplass var et sted hvor man brukte kjeledress og hjelm. Frode Grytten (TV2 20.07.2009) har illustrert denne problematikken med basis i Odda sine utfordringer på denne måten: ”*Skål for fortida i sliten kjeledress, og skål for framtida som ikke vet hva den skal ha på seg*”. Dette gjenspeiler noen av utfordringene knyttet til kulturendringer i samfunn som følger mer eller mindre stivhengige utviklingsbaner knyttet til en bransje eller en industri. k.

I enkelte av casene framhever flere informanter at den viktigste effekten av OP var at en negativ trend ble stagget eller snudd. Dette gjelder særlig for Røyrvik og Vaksdal, men også i andre omstillingsområder gir mange

informanter uttrykk for at utviklingen foruten OP ville vært svært negativ. Det at OP ga synlige resultater bidro trolig her til å få optimisme tilbake og tro på at det nytter å ”gjøre noe”. Flere OP har derfor bidratt positivt til økt mobilisering, større bevissthet om lokalsamfunn og kultur samt økt lokalt og regionalt samarbeid mellom ulike aktører. Dette er viktige elementer i bærekraftige lokale og regionale økonomier på sikt.

6.1.5 Kunnskap og ferdigheter

Når det gjelder næringsutviklingsevnen, synes denne å være forbedret eller styrket i de fleste, om ikke alle omstillingsområdene. Dette betyr imidlertid ikke at den er god nok. Styrking av næringsutviklingsevnen er uansett et positivt funn i forhold til langtidseffekter.

I OP er det gjennomført et betydelig antall kurs og kompetansehevende prosjekter som synes å ha hatt betydning for enkelte bedrifter og personer. I en rekke case framheves betydningen av at bedrifter har skaffet seg prosjekterfaring.

Våre funn tilsier at det i omstillingsområdene generelt sett har vokst fram en økt forståelse av viktigheten av kontinuerlig innovasjon, utvikling og omstilling. I noen områder, som i Vaksdal, Odda og Glåmdal, synes denne endringen å være betydelig, i alle fall i enkelte bransjer. Vi har imidlertid ikke belegg for å vurdere hvorvidt bedrifters praksis generelt sett i de aktuelle områdene er endret vesentlig som en konsekvens av OP. Igjen vil det her være store variasjoner. Enkelte bedrifter har naturlig nok hatt god effekt av deltakelse på ulike tiltak i regi av OP, mens andre har ingen eller negative erfaringer. De bedriftene som har dratt nytte av OP vil sannsynligvis være bedrifter som i utgangspunktet er utviklingsorienterte.

Imidlertid er det i flere tilfeller slik at den største kompetanseheving hva angår næringsutvikling kun gjelder et fåtall personer som er involvert i omstillingsarbeid til daglig. Dette gjør at næringsutviklingsevnen blir sårbar, ettersom kunnskapen i stor grad forankres i noen få individer. Dersom disse skulle flytte ut av regionen vil mye av regionens ervervede kompetanse være tapt.

Når det er sagt, vil en rimelig antakelse være at de betydelige antall kurs og kompetansehevede tiltakene som er gjennomført i flere av OP har hatt viktige effekter. Dette er tiltak som har nådd ut til et bredere nedslagsfelt enn de som har vært direkte involvert i omstillingsarbeidet. Samtidig er det vanskelig og svært ressurskrevende å måle effekter av disse tiltakene.

I forhold til å øke kunnskaps- og ferdighetsnivået i omstillingsområdene så er den endogene orienteringen påtagende. Historier om suksessfulle langsiktige relasjoner til eksterne kompetansemiljøer er mer eller mindre fraværende i vårt datamateriale (se også kap 6.4.4). De positive erfaringene som vi har sett knyttet til dette er mer å betegne som spede forsøk, og i det store bildet har man i liten grad lyktes med å koble seg på bredere kunnskaps- og kompetansenettverk.

6.2 Langtidseffekter på samfunnsutvikling

Tabell 6.1 oppsummerer hva omstillingsprogrammene har hatt som offentlig bevilgning, offentlige bevilgninger pr sysselsatt, anslag på hva brutto effekter i bedriftene var på kort sikt og anslag på hvor god sysselsettingsutvikling de ulike caseområdene har hatt etter at omstillingsprogrammene ble satt i gang. Tabellen er beregnet med bakgrunn i resultater fra casestudiene (kapittel 5 og i vedlegg).

Offentlige bevilgninger til omstillingsprogram (OP) i tusen kr pr sysselsatt betyr at vi her har delt offentlige bevilgninger på totalt antall sysselsatte i 2008/2009 for hvert caseområde. Dette målet sier noe om hvor stor samfunnsbetydning et omstillingsprogram kan ha i ulike områder. Vi ser da at regionprogrammene i Dalane og Glåmdal skiller seg ut ved å være helt nede på 1-2 000 kr pr sysselsatt. Disse programmene har med andre ord liten mulighet til å dra i gang aktivitet og jobbe bredt opp mot ulike deler av næringslivet og befolkningen i området. Videre ser vi at Omstillingsprogrammet i Røyrvik skiller seg klart ut med hele 142 000 i omstillingsmidler pr sysselsatt. En slik ressursbruk gir selvsagt en helt annen mulighet til å dra med seg store deler av befolkningen i omstillingsarbeidet i forhold til de regionale programmene hvor man var nede på 1-2000 kr pr sysselsatt i Dalane og Glåmdal.

Tabell 6.1: Omstillingsprogrammets periode, offentlige bevilgninger, anslag på kortsiktige sysselsettingseffekter og anslag på langsiktig sysselsettingseffekt av omstillingsprogram og andre lokale forhold i omstillingscasene (Kilde: Egne beregninger).

	Periode for OP	Offentlige bevilgninger til OP i MNK	Offentlige bevilgninger til OP i tusen NOK pr sysselsatt	anslag brutto kortsiktig effekt på sysselsetting av OP	anslag netto langsiktig endring i sysselsetting pga. OP og andre forhold
Røyrvik	95-01	32	142	19	97
Narvik	96-00	79	8	263	621
Sigdal	96-01	20	13	60	90
Vaksdal	97-02	26	17	102	163
Oppdrift	97-02	57	5	173	545
Sokndal	97-02	28	22	68	141
Dalane	97-01	10	1	30	1467
Odda	98-03	54	14	199	298
Bremanger	98-03	32	20	75	209
Glåmdal	98-03	50	2	150	253
Sum	95-03	388	6	1137	3886

Ved anslag på brutto kortsiktige effekter i bedrifter som har fått støtte av omstillingsprogrammene har vi antatt 75 % addisjonalitet og at brutto kortsiktige effekter i bedriftene i Oppdrift, Dalane, Sigdal og Glåmdal er relativt likt gjennomsnittet av det programaktørene oppgir for øvrige case. Vi får da at OP i casekommunene ga brutto vekst i antall arbeidsplasser på 1137 i løpet av OP. Dette er anslag på relativt konkrete effekter i bedrifter under omstillingsperioden. Disse effektene vil forsterke seg eller tape seg over tid. I tillegg kommer effekter av øvrige satsinger i OP og mer langsiktige effekter i andre bedrifter og samfunnsliv. Blant sentrale langsiktige effekter er her entusiasme, mobilisering, fokus på nyetableringer, profesjonalisering av næringsapparat og annen tilrettelegging for nærings- og samfunnsutvikling (Andersen et al. 1997). Denne type effekter er svært vanskelig å måle.

På lengre sikt har vi ikke tilgang til data for brutto effekter i berørte bedrifter og må derfor analysere i forhold til netto effekt. Det vi ideelt sett vil ha mål på er nettopp netto, langsiktig effekt av OP i de berørte samfunn. Til slutt i tabellen vises vårt anslag på netto langsiktig effekt av omstillingsprogram og andre forhold som har hatt spesiell innvirkning på utviklingen i caseområdene i tiden etter at omstillingsprogrammet startet. Disse tallene framkommer ved å legge sammen sum virkninger (under OP og etter OPI) i de to siste kolonnene i tabell nr. 2 i hvert kapittel om casene i vedlegg. Det nederste tallet i denne kolonnen, Sum, viser at casekommunene har fått til sammen ca 3900 flere arbeidsplasser enn vi kunne forvente når vi antar bransjeutvikling som i andre distriktskommuner, korreksjon for nedgang i etterspørsel for tjenesteytende næringer ved befolkningsnedgang og korreksjon for ringvirkningseffekter av spesielle endringer i basisnæringer.

Tabell 6.1. antyder at sysselsettingseffekten av OP i de aktuelle kommunene er i området 1100-3900 arbeidsplasser. Det store spørsmålet er hvor i dette intervallet de reelle effektene har vært. Når det gjelder kortsiktige bedriftseffekter av de utviklingsprosjektene OP har støttet, finner vi datagrunnlag til å kunne gjøre noen anslag. Vi kommer da opp med anslag på brutto effekter og kostnader pr arbeidsplass som kan sammenlignes med resultater fra evalueringer av andre virkemidler i Norge.

Et vesentlig poeng er at OP er noe helt annet enn et virkemiddel som skal finansiere utviklingsaktiviteter i bedriftene. OP er mer en forsterking av ordinært næringsapparat og næringsfond i enkeltkommuner/regioner og at direkte støtte til investeringer og bedrifter her er svært begrenset utover det å mobilisere og forsterke positive prosesser. En god del av disse prosessene må antas å gi sterk sysselsettingseffekt i de direkte berørte bedriftene på lang sikt. Samtidig er næringslivet dynamisk og over et lengre tidsrom vil nye virksomheter vokse, en del eksisterende virksomhet bli lagt ned og selv gode og lønnsomme bedrifter endre navn, eierskap, konserntilhørighet, lokalisering osv. Dette kan bety at veksten man så i konkrete bedrifter på kort sikt flyttes over til andre bedrifter på lengre sikt. Alt dette gjør det problematisk å måle langsiktige samfunnseffekter ut fra data for de bedriftene som i sin tid fikk støtte til utviklingsarbeid. Økt næringsutviklingsevne og samfunnsutviklingsevne er her vesentlige moment som påvirker utviklingen på lang sikt og som det er vanskelig å måle

utviklingen i og effekter av. For å kunne konkretisere samfunnseffekten nærmere har vi lagt vekt på informasjon fra dokumentanalyse og intervju og utsagn om hvordan OP kan ha økt næringsutviklingsevnen og samfunnsutviklingsevnen i de ulike caseområdene.

I flere av casene ser vi at det i løpet av omstillingsperioden ble plantet frø som spirte først noen år senere. Industriutviklingen i Narvik er et eksempel på det, utviklingen i Glåmdalen likeså (men i mindre grad en effekt enn i Narvik obs). Begge disse eksemplene kan trolig relateres til bedre næringsutviklingsevne. I andre case har man fokusert på rekruttering av kvalifisert arbeidskraft og innvandring fra for eksempel Nederland. Mer kvalifisert arbeidskraft trenger ikke å ha gitt økt sysselsetting, men kan ha styrket bedriftenes konkurransevne og robusthet. Økt innvandring og tilflytting kan gi økt sysselsetting ved at de går inn i ledige jobber eller skaper jobber selv. De kan også øke etterspørselen i lokalsamfunnet og på den måten generere flere arbeidsplasser i tjenesteytende sektor.

I tabell 6.2 viser vi våre anslag på langtidseffekter av omstillingsprogrammene. Første kolonne (nedre effekt) er basert på tabell 6.1. for å gjøre det tydelig hva vi mener omstillingsprogrammet minst har ført til. Effektene i andre kolonne er anslått av oss til å ligge et sted mellom nedre effekt og det vi i tabell 6.1. kalte effekt av omstillingsprogram og andre forhold. Som det framgår av tabellene har vi antatt at de langsiktige effektene ikke er voldsomt større enn de kortsiktige bruttoeffektene. Dette har sammenheng med at en god del av de bedrifter og arbeidsplasser som var under vekst i omstillingsperioden nå trolig er borte. De områder hvor det er størst forskjell mellom våre anslag på effekt av omstillingsprogram og hva som var anslag på bedre utvikling enn statistisk forventet i den aktuelle perioden, er i første rekke Røyrvik, Oppdrift og Dalane. Vi finner ingen grunn til at disse områdene skulle ha større forskjell mellom langsiktige og kortsiktige effekter enn de øvrige caseområdene.

Kolonne tre og fire viser anslagene på nedre og øvre sysselsettingseffekt av omstillingsprogrammet som andel av samlet sysselsetting i området. Totalt sett ser vi her et anslag på samlet sysselsettingseffekt på 1,8-2,4 %. Om vi kun fokuserer på enkeltkommunene finner vi en sysselsettingseffekt på 4-6 % i disse områdene. Med bakgrunn i anslag på kort sikt og de konkrete

effektene som omstillingsprogrammene kan vise til ellers, mener vi at sysselsettingseffekten mest trolig er opp mot dette øvre anslaget.

Tabell 6.2: Anslag på sysselsettingsvirkninger av omstillingsprogrammene i prosent av dagens sysselsetting og anslått offentlig investeringskostnad pr arbeidsplass som OP har bidratt til (Kilde: Egne beregninger).

	Anslag nedre effekt på sysselsetting av OP	Egne anslag På øvre effekt på sysselsetting av OP	Anslag nedre effekt på sysselsetting av OP	Egne anslag Øvre Effekt på Sysselsetting av OP	Kostnad tusen NOK pr arbeidsplass ved nedre effekt (1)	Kostnad tusen NOK pr arbeidsplass ved effekt av OP som (2)
Røyrvik	19	28	8,3 %	12,5 %	1707	1138
Narvik	263	394	2,7 %	4,1 %	301	201
Sigdal	60	75	3,8 %	4,8 %	333	267
Vaksdal	102	128	6,8 %	8,5 %	255	204
Oppdrift	173	216	1,4 %	1,7 %	330	264
Sokndal	68	101	5,3 %	7,9 %	415	277
Dalane	30	38	0,3 %	0,4 %	333	267
Odda	199	248	5,3 %	6,6 %	272	217
Bremanger	75	113	4,6 %	6,9 %	427	284
Glåmdal	150	225	0,7 %	1,0 %	333	222
Sum	1137	1565	1,8 %	2,4 %	341	248

Til slutt i tabellen vises offentlige bevilgninger i omstillingsprogrammet (kostnad i tusen NOK) delt på anslag på nedre og øvre sysselsettingseffekt. Vi har her beregnet en samlet offentlig kostnad på mellom 248 og 341 tusen kr pr arbeidsplass som omstillingsprogrammene har bidratt til. Andersen et al. (1997) gjennomførte tilsvarende vurderinger av bedriftseffekter i deres evaluering av 32 omstillingsområder. Når vi tar med alle offentlige bevilgninger ser det ut til at vårt anslag og anslaget i fra 1997 er relativt likt.

Innovasjon Norges virkemidler evalueres jevnlig og der er det anslått at kostnadene pr arbeidsplass ligger i området 177-249 000 kroner pluss

administrasjonskostnader (se f.eks. Madsen og Brastad 2006). Analysene og vurderingene er nok her gjennomført forskjellig med følger for sammenlignbarheten. Vi mener likevel det er grunn til å fastslå at omstillingsprogram generelt ikke gir færre arbeidsplasser pr kr i offentlig bevilgning enn Innovasjon Norges ordinære virkemidler. Sterkt medvirkende årsaker til dette er trolig at omstillingsprogrammene bidrar til å sette i gang forprosjekter og aktivitet der det er ledig næringsareal og infrastruktur etter nedlagte bedrifter. I tillegg er det sterk grunn til å tro at dette igjen utløser bedriftsprojekter som Innovasjon Norges ordinære virkemidler finansierer betydelige deler av. Dette betyr at omstillingsprogrammene ikke nødvendigvis skal tilskrives hele æren for de anslåtte effektene. Sammenligningen må dessuten ses i lys av den spesielt vanskelige situasjonen som er utgangspunktet for omstillingskommunene pr. definisjon.

Nordlandsforskningens evaluering fra 1997 gikk nærmere inn på hvordan omstillingsmidlene er brukt enn hva vi har gjort i denne studien. Bl.a. fant man at 15 % av midlene gikk til administrasjon, 62 % til utviklingsprosjekter og 23 % til kompetanseheving, infrastruktur og akkvisisjon (Andersen et al. 1997). Det foreligger ikke denne type regnskap for alle caseområdene i vår studie, men det er liten grunn til å anta betydelige forskjeller utover at midlene til akkvisisjon trolig er blitt redusert i omfang. Om Andersen et al. (1997) har rett i at akkvisisjon gir få arbeidsplasser for pengene, kan en slik redusert vektlegging av akkvisisjon ha bidratt bedre effekt av midlene i caseområdene vi har studert utviklingen i.

I caserapportene i vedlegg vises her hvordan folketall, arbeidsstyrke og sysselsetting utvikler seg. Når det gjelder sysselsettingseffektene betydning for befolkningsutviklingen har vi ikke gjort detaljerte analyser av dette, utover det som vises i vedleggene. Unntaket her er Odda hvor vi har gått noe dypere inn enn i de øvrige casene. Generelt er det grunn til å tro at sysselsetting og folketall beveger seg i samme retning. I områder med lite pendlingsmuligheter, som Røyrvik og delvis Bremanger, vil derfor den relative endringen i folketall være relativt lik endringen i sysselsetting på lengre sikt. I andre områder kan bostedspreferanser og økt pendling medføre at endringer i sysselsetting slå mindre ut i endret folketall. Tendensen vil likevel være at endret sysselsetting i en kommune slår ut i endringer i antall

bosatte arbeidstakere i kommunen, og dette slår så direkte inn på befolkningsutviklingen. Når vi tar hensyn til pendlingsmulighetene, kan vi her anta at omstillingsprogrammene i enkeltkommuner kan ha gitt en effekt på 3-5 % på den langsiktige befolkningsutviklingen. I regionprogrammene er trolig tilsvarende effekt under 1 %.

6.3 Organisering av omstillingsprogrammer

I dette delkapitlet gjennomgår vi erfaringer på arbeidsprosesser, strategier og tiltak som synes å ha gitt langsiktige effekter. Her trekker vi generelle slutninger og vurderer disse i henhold til tidligere vurderinger av organisering av omstillingsarbeid. De enkelte OPs organisering er for øvrig beskrevet nærmere i casevedleggene.

De 10 caseområdene som inngår i utvalget for denne studien varierer betydelig med hensyn til organisering, strategier, tiltak og innsatsområder. Vi vil derfor som Drangslund og Jakobsen (2009a) presisere at man til tross for å identifisere det som synes å være gunstige måter å drive omstillingsarbeid på ikke må falle i fristelse for å vektlegge en enkelt ”best practice”. En av styrkene med OP-virkemiddelet er nettopp fleksibiliteten i forhold til det å kunne tilpasse omstillingsarbeidet til lokal variasjon i ressurser, potensial og utfordringer.

I en del av OPs sluttevalueringer gis primært en beskrivelse av hvordan omstillingsarbeidet ble organisert og gjennomført. Selve *prosessene* evalueres i begrenset grad. En slik prosessevaluering er av flere grunner lettere å foreta en stund etter programavvikling. For det første har de involverte aktørene fått det hele på avstand. For det andre vil flere av de involverte aktørene ha skiftet stilling eller arbeid og står dermed friere til å uttale seg ”objektivt” om hvordan de selv opplevde omstillingsarbeidet. For det tredje kan de nettopp med utgangspunkt i situasjonen noen år i etterkant vurdere hvorvidt man foretok hensiktsmessige eller riktige grep.

6.3.1 Forankring, organisering og oppstart av omstillingsarbeidet

I Drangslund og Jakobsens (2009a) vurderinger av kritiske suksessfaktorer i et utvalg omstillingsområder har de i de fleste casene funnet at de sentrale aktørene i omstillingsarbeidet har anerkjent viktigheten av bred lokal forankring. I praksis er dette i stor grad forsøkt gjennomført gjennom brede strategiprosesser, for eksempel folkemøter og opprettelse av arbeidsgrupper med et bredt tilfang deltakere fra arbeids- og organisasjonsliv. Dette samsvarer godt med våre funn.

I løpet av den innledende strategi- og forankringsfasen utvikles også den konkrete organiseringen av omstillingsarbeidet. De vanligste måtene å organisere arbeidet på er som aksjeselskap, kommunalt foretak, stiftelse eller som prosjekt/program. Valg av organisasjonsform legger viktige føringer på det videre arbeidet, og da særlig hvilke roller henholdsvis næringsliv og offentlig apparat skal spille. Drangslund og Jakobsen (2009a) mener at aksjeselskap har den fordelen at det letter muligheten for utvikling av eierskap i næringslivet. Svakheten er at det kommunale apparatet ikke tar del i viktige læreprosesser, ettersom utviklingsarbeidet skjer gjennom en selvstendig enhet. Dette kan videre begrense mulighetene for å videreføre næringsutviklingsarbeidet etter at omstillingsperioden er over.

Når det gjelder organisering av OP, finner vi ikke noe mønster i effekter versus type organisering. Med andre ord er det ingen spesifikke organisasjonsformer for omstillingsarbeidet som synes å gi større effekter på lang sikt enn andre. Derimot synes bred mobilisering og forankring, enighet om strategier og tiltak samt en god løsning på videreføring av omstillings- og utviklingsarbeid etter at omstillingsperioden utløper å være viktige suksessfaktorer. Dette er for øvrig i tråd med Drangslund og Jakobsen (2009a) samt Innovasjon Norges egne erfaringer redegjort for i heftet "Veiledning i omstillings- og nyskappingsarbeid".

Denne studien er i stor grad sammenfallende med Jakobsens (2004) og Drangslund og Jakobsens (2009a) vurderinger av ulike måter å organisere omstillingsarbeid på. Det er i så måte relativt typisk med:

- En vanskelig innledende fase, ofte preget av rollekonflikter
- Veldrevne program når strukturen først kommer på plass. I en del av programmene som inngår i vårt utvalg synes det imidlertid som om dette skjedde på senere tidspunkt enn hva en del andre evalueringer gir inntrykk av. Forklaringen kan være at involverte aktører er overdrevent positive mht pågående prosesser, kanskje særlig dersom man står i fare for å miste omstillingsbevilgninger for to siste år.
- Et betydelig antall prosjekter, stor bredde og mange involverte personer. I en del programmer synes det klart at OP har favnet for bredt og at man har vært for lite kritisk. For det andre har det motsatt vært fastlagt strategier som har utelukket potensielle muligheter. Slik vil det nødvendigvis alltid være. Vår anbefaling er at antall prosjekter forsøkes reduseres, samtidig som man er fleksibel i forhold til typer bransjer/geografi. Imidlertid bør OP naturligvis forankres i bredere næringsutviklingsstrategier hvor enkelte områder naturligvis må framheves.
- Vilje til omstilling og gjennomføring av OP gjennom bred forankring synes å være viktigere enn organisering av programmet. Og har man vilje til gjennomføring så ser det ut til at evne til å prioritere innenfor programmet er en viktig suksessfaktor.

I flere case er det informanter som i etterpåklokskapens lys erkjenner at man burde eller kunne ha organisert arbeidet annerledes. Et framtreende moment er viktigheten av å inkludere så vel politikere som kommunal forvaltning i omstillingsarbeidet. Dette skyldes spesielt den prosjektorganiseringen som OP gjerne bærer preg av. Kunnskapen om næringsutvikling etc. forankres da snarere i prosjektorganisasjonen enn i bredere strukturer (næringsliv og offentlige organer). Dersom prosjektorganisasjonen ikke favner bredt nok kan mye av kunnskapen fordufte når omstillingsperioden utløper og næringsarbeidet ikke videreføres.

Drangland og Jakobsens (2009a) gjennomgang tilsier imidlertid at en vellykket forankring i det lokale næringslivet primært avhenger av styresammensetning, styremedlemmenes engasjement og posisjon samt styrets kompetanse. Dette handler i stor grad om at omstillingsorganisasjonen må ha legitimitet i næringslivet. I enkelte OP finner vi at omstillingsarbeidet tilsynelatende mangler legitimitet i deler av

næringslivet. Dette vil spesielt virke negativt der dette gjelder viktige bransjer med mange aktører eller hjørnesteinsbedrifter. Våre funn angående vellykkethet mht organisering støtter Jakobsen (2004), som hevder at positive effekter som eks. beslutningsdyktighet, avpolitisering samt ivaretagelse av faglig autonomi i utviklingsarbeidet gjelder uavhengig av hvordan arbeidet er organisert.

6.3.2 Strategier og tiltak i omstillingsarbeid

Drangslund og Jakobsen (2009a) påpeker viktigheten av at et ideelt sett bredt forankringsarbeid videreføres i et omfattende strategiarbeid som må konkretiseres og spisses. Samtidig mener de at terskelen for å iverksette prosjekter i den tidligste fasen bør være lav, ettersom det kan bidra til å skape oppslutning og eierskap. De framhever også viktigheten av synliggjøring av resultater for på den måten å utvikle legitimitet. De advarer imidlertid mot at brede prosesser kan resultere i overdrevne forventninger hos enkelte aktører, samt at omstillingsprogrammet kan bli for etterspørselstyrt. Våre undersøkelser gir igjen grunn til å støtte disse vurderingene.

I en rekke av de mer omfattende studiene av omstillingsordningen diskuteres akkvisisjon og egenbaserte utviklingsstrategier som strategiske motpoler (jf. kapittel 2). Evalueringene tilsier videre at akkvisisjonsbaserte strategier i liten grad har gitt gunstige effekter. Dette skyldes ikke minst at akkvisisjon innebærer betydelige ressurser. For eksempel viser Nordlandsforskning (Andersen et al. 1997, Karlsen og Lindeløv 1998) evaluering av omstillingsprogrammene at akkvisisjon har gitt begrensede resultater. Offentlig akkvisisjon har dog gitt gode resultater i form av langsiktige kompetansearbeidsplasser i bl.a. Brønnøysund og Mo i Rana. I vårt utvalg finner vi mange forsøk på å tiltrekke seg bedrifter utenfra, men i hovedtrekk synes dette å ha gitt dårlig uttelling. Imidlertid har Røyrvik og Narvik i vårt utvalg hatt de klareste strategiene på akkvisisjon, og i disse to kommunene har det gitt gunstige effekter.

Også Hatling et al. (2000) anbefaler at omstillingsarbeid bør baseres på endogene strategier. Jakobsen (2004) påpeker imidlertid potensielle svakheter med en ren endogen strategi, og framhever viktigheten av

relasjoner og nettverk til eksterne aktører for faktortilgang. Slike eksterne koplinger kan være avgjørende for å hindre såkalt ”innkapsling”, hvor aktører fastlåses til en utviklingsbane som mangler dynamikk og dermed langsiktig utviklingspotensiale (bærekraft). I en rekke av de områdene som har fått omstillingsprogram preges næringsstrukturen av begrenset samarbeid mellom bedrifter, samt mellom bedrifter og andre aktører som kommune og evt. kunnskapsinstitusjoner. Endogen teori tilsier at disse koplingene i så fall må etableres/styrkes. Dette er viktig og er da også noe det synes å ha vært gjennomgående god bevissthet om i caseområdene.

Nyere empirisk forskning på geografisk avgrensede produksjons- eller innovasjonssystemer (f.eks. i form av klynger) viser at det kan være begrenset samhandling mellom samlokaliserte aktører. Like fullt kan de ha fordeler av en del positive eksternaliteter som for eksempel et tilpasset og kompetent arbeidsmarked samt tilstedeværelse av utdanningsinstitusjoner og proaktive lokale myndigheter. Et sentralt kjennetegn ved produksjonssystemer som har suksess er imidlertid stor grad av eksterne relasjoner. Regional utvikling i en global kontekst tilsier at lokale økonomier må innveves og være i stand til å hevde seg i global konkurranse. Dette er utvilsomt krevende for perifere områder, men like fullt er det viktig at næringsliv i OP forsøkes koples i større grad til bredere økonomiske strukturer samt eksterne kunnskapsinstitusjoner. Lokal oppgradering og omstilling, samt et næringsliv som er utviklingsorientert, er dog selvsagt avgjørende for at slike strategier skal lykkes. Dette tilsier også at prosjektleder og ansatte i omstillingsorganisasjoner må være dyktige til å spille i “mellomrommet” mellom ulike aktørgrupper, dvs. ha såkalt mellomromskompetanse. De må kunne bidra til å etablere og utvikle relasjoner mellom ulike aktører, både lokalt/regionalt og til relevante kunnskapsmiljøer/kunder/leverandører etc. utenfor regionen.

6.3.3 Arbeidsprosesser, bruk av PLP og øvrige virkemidler

I samtlige omstillingsprogram ble arbeidet i hovedsak gjennomført med bruk av PLP. Vi finner gjennomgående at de fleste informanter mener PLP er et godt verktøy som virker strukturerende for omstillingsarbeidet. Som påpekt av Jakobsen et al. (2001) i evalueringen av Glåmdal synes det også i flere

tilfeller å ha en *"oppdragende effekt for aktørene i området"*. Av våre informanter er det en stor andel som støtter dette utsagnet.

Av våre bedriftsinformanter er det imidlertid flere som mener at PLP kan være vel byråkratisk og omfattende for mindre bedrifter eller prosjekter. I noen OP har PLP vært en del av forutsetningen for å få støtte til prosjekter, men for små bedrifter med små prosjekter kan bruk av PLP kreve såpass administrative ressurser at gevinsten av prosjektet kan diskuteres. I et av casene mener for eksempel en av informantene at PLP virket ødeleggende, ettersom det stjal ressurser – både egen tidsbruk og ved at man måtte hyre inn eksterne konsulenter til å skrive rapporter. På den annen side vil bruk av PLP i mange tilfeller medføre kompetanse knyttet til arbeidsmåter som vil være gunstig på sikt.

Når det gjelder øvrige virkemidler, spesielt da de som inngår i Innovasjon Norges verktøykasse, har det ikke vært vårt mandat å gjennomføre systematiske gjennomganger av betydningen av disse for omstillingsområdene. Her kunne en brukerrettet survey mot bedrifter og andre gitt empiri. Imidlertid tilsier våre intervjuer at prosjekter som FRAM og Gründercoach har vært gjennomført med gunstige virkninger. De av våre bedriftsinformanter som har fått støtte gjennom slike virkemidler er i hovedsak positive. Imidlertid har man i en del OP slitt med å få bedrifter til å prioritere kurs og andre kompetansehevende tiltak. Typiske begrunnelser for dette er at bedriftene ikke ser nytteverdien eller at det har vært for ressurskrevende.

6.3.4 Ekstern kompetansebistand

Når det gjelder bruk av ekstern konsulentbistand, er det svært delte meninger om hensiktsmessigheten av dette blant våre informanter, både mellom og innad i ulike case. Dette er av vesentlig betydning fordi det kan ha stor innvirkning på lokal kompetansebygging. I enkelte OP ledet dette med bruk av eksterne konsulenter til konflikter med bevilgende myndighet og virkemiddelapparat (Innovasjon Norge).

Flere bedriftsinformanter gir uttrykk for at mye av den eksterne konsulentbistanden til forstudier og forprosjekter var bortkastet. Som en av

informantene formulerte det, la de eksterne konsulentene igjen ”*mange rapporter om selvfølgheter.*” Flere av informantenes uttalelser går dessuten i retning av at eksterne konsulenter har manglende kjennskap til og forståelse for særegne lokale forhold. Et annet forhold som nevnes av flere bedriftsinformanter er at eksterne konsulenter mangler eierskap, og kvaliteten ved deres vurderinger trekkes dermed i tvil.

Like fullt er det grunn til å framheve at bistand fra eksterne konsulenter eller kompetansemiljøer kan gi viktig input som ikke forefinnes lokalt. Et godt eksempel er de eksterne konsulentene som bidro til utviklingen av reiselivssatsingen i Odda. I nyere litteratur om lokaliserte nærings- og læringsmiljø framheves nettopp betydningen av eksterne relasjoner som viktig for tilgang på informasjon, kunnskap med mer. På den annen side bør eksempelvis konsulentbistand organiseres slik at man får til reelle kompetanseoverføringer og læringsprosesser lokalt. I så måte synes det å være forskjeller i områdenes evne til å nyttiggjøre seg ekstern kompetanse, det som i litteraturen benevnes mottakerkompetanse.

Dette reiser spørsmål knyttet til både arbeidsform og relasjoner. I enkelte OP mener informanter at eksterne konsulenter leverte høytsevendende rapporter som ikke var forankret i områdets næringsstruktur og -utvikling. Rapporter later muligens ikke til å være en egnet arbeidsform når man har med utålmodige omstillingsorganisasjoner som jobber på vegne av en region med store problemer og gjøre. Det kan være at en mer møysommelig oppbygging av relasjoner til viktige og relevante miljøer som deltar aktivt i arbeidet og utvikler eierskap til dette kan være en mer fruktbar vei å gå for å koble til kompetanse man ikke finner lokalt. Behovet for innspill utenfra egen region, kan være et godt supplement til den eksisterende lokale kompetansen, men det er avhengig av gode relasjoner og at man jobber i felleskap mot målsettinger det hersker enighet om.

6.3.5 Omstillingsprogrammenes ressursmessige og tidsmessige omfang

Svært få informanter vektlegger det økonomiske omfanget når de vurderer hvorvidt OP bidro til mer varige effekter/resultater. Det klare unntaket er Dalane, hvor midlene i stor grad gikk til å lønne administrasjonen, og hvor

mulighetene for å gi økonomisk støtte til ulike prosjekter således var begrenset (jf. Jakobsen 2004). Imidlertid var hovedmålsettingen i Dalane å styrke næringsapparatet.

I flere av omstillingsområdene gir informanter uttrykk for at OP burde ha lengre varighet, ettersom 6 år er en relativt kort tidshorisont når det gjelder å bidra til mer varige endringer av næringsstruktur. Flere informanter bemerker da at det vil være gunstigere med lengre tid snarere enn økte bevilgninger. Omstillingsarbeidet rettet eksempelvis mot etablering av entreprenørkultur, relasjonsarbeid og nettverksutvikling er tidkrevende øvelser og her savnes mulighet til å følge dette opp over tid.

Dette er spesielt interessant i lys av at en rekke omstillingsprogrammer i senere tid (etter Ansvarsreformen i 2003) har hatt varighet på kun 2 eller 4 år. Imidlertid vil dette trolig bero på hvordan næringsutviklingsarbeidet organiseres i etterkant av omstillingsperioden (jf. Drangland & Jakobsen 2009a). Der det ikke foreligger noen klar strategi for hvordan det videre utviklingsarbeidet skal ivaretas vil dette selvsagt være problematisk. Strategier for videre næringsutvikling og utvikling av næringsapparat (uavhengig av organisering) bør således få vesentlig oppmerksomhet i OP.

I en rekke av områdene vi har evaluert, har man satsset på etablering av SIVA næringshager. Dette kan være en gunstig strategi om man evner å etablere et samlokalisert miljø med aktører innenfor relaterte bransjer, og hvor de enkelte aktørene inngår i bredere nettverk lokalt og eksternt. Næringshagen i Sigdal og Tretorget i Glåmdal er eksempler i så måte. I en del av OP hvor næringshagesatsingen ikke har lyktes (for eksempel Odda og Dalane) har man ikke lyktes å samle et tilstrekkelig antall vekstkraftige bedrifter.

I de fleste av områdene vi har studert, har man aktivt hjulpet personer og bedrifter med søknader opp mot Innovasjon Norges ordinære virkemidler. Dette har opplagt bidratt til å tilføre området penger til investeringer og andre støtteberettigede tiltak.

Omstillingsprogrammernes ressurs- og tidsmessige omfang vil nødvendigvis være kontekstavhengig. Det samme gjelder organisering av næringsutviklingsarbeid i etterkant av OP.

6.4 Omstillingsprogram, øvrige virkemidler og rammevilkår for næringsutvikling

Som påpekt av Grimsrud et al. (2004) vies spesifikke utviklingstiltak/midler ofte uforholdsmessig stor oppmerksomhet i studier av regional utvikling. Denne ”smale” distriktpolitikken, med basis i de såkalte 1350-midlene fra Kommunal og regionaldepartementet (KRD) i form av kommunale næringsfond, regional næringsutvikling i fylker og kommuner, nasjonale programmer og tiltak for regional utvikling, lån til SIVA samt tilskudd og lån gjennom SND-systemet, er i økonomisk omfang småtterier sammenlignet med øvrige overføringer fra stat til fylkeskommuner og kommuner. Samlet representerte 1350-midlene kun rundt 2 mrd. kroner på landsbasis i 2000 og bare noen hundrelapper per innbygger i Østerdalen. Til sammenligning utgjorde landbruksoverføringen til Østerdølene samme år kr. 532 mill. kroner eller 5.115 kr pr innbygger (Grimsrud et al. 2004).

OP hører til den smale regionalpolitikken som er den tilleggsinnsatsen det offentlige yter med sikte på næringsutvikling og levekår i distriktene (NOU 2004). I flere av casene finner vi at informanter stiller spørsmålsteget ved OP all den tid staten forøvrig fører en politikk som medfører nedgang i offentlig sysselsetting³. Vi ser her en konflikt mellom den brede og den smale regionalpolitikken og kanskje også en slags kompensasjonsordning for reduksjoner i statens eller det offentliges ressursbruk mer generelt.

Den brede distriktpolitikken inneholder imidlertid ordninger som først og fremst er relativt stabile over tid. I den aktuelle perioden er det først og fremst nedgang i reell landsbruksstøtte og endringer i arbeidsgiveravgift som kan trekkes fram. I og med at det er utformet betydelige kompensasjonsordninger for endret arbeidsgiveravgift og delvis tilbakeføring av ordningen, har det derfor vært relativt marginale endringer i statlig politikk i perioden vi studerer. Unntaket er i første rekke landbruk,

³ Nedgangen i statlig sysselsetting henger i stor grad sammen med endringen i den statlige politikken tidlig på 80-tallet. På den ene siden ble da statens styringsambisjoner av privat sektor redusert (NOU 2004). Dette skjedde både ved at statlige eierandeler ble solgt samt ved at direkte statlig subsidiering av private virksomheter ble nedtrappet. Senere ble en rekke statlige virksomheter konsernifisert og privatisert, med det resultat at store offentlige selskaper (som Telenor og Statoil) ble tatt ut av statsbudsjettet. Deres aktiviteter styres da mer av forretningsmessige hensyn enn politiske prioriteringer. Også innenfor statlig virksomhet som ikke er privatisert, for eksempel sykehusene, er driften i mange tilfeller blitt mer forretningsmessig.

men her er det snakk om nasjonal politikk som vil endre bransjens vekstmuligheter, og det antar vi er fanget opp i våre statistiske analyser ned på bransjenivå.

Omstillingsprogram eller omstillingsmidler er ekstraordinære virkemidler som brukes i tillegg til ordinære virkemidler og som gir relativt store effekter for veiledning, nettverksbygging, kompetanseheving og stimulering av positive prosesser innen næringsliv (utviklingsprosjekter) og innen det brede lag av folket (for eksempel bolyst- og stedsutviklingsprosjekter). Når aktørene i omstillingsprogrammene også har vektlagt å ha god kunnskap om hvordan ordinære virkemidler finansierer konkrete prosjekter, har dette trolig ført til en betydelig tilførsel av midler til investeringer i omstillingskommunene. Et eksempel på dette er Sigdal hvor omstillingsmidlene bidro til å få i gang utviklingsprosjekter som Innovasjon Norge igjen delfinansierer med sine ordinære virkemidler. I så henseende har OP betydelig påvirkningsmulighet til å forsterke tendenser, få prosjekter raskere realisert og få skapt aktivitet og optimisme i samfunn hvor nedbemanning etc. gjerne har ført til at folk vurderer å flytte og fullt brukbare næringsarealer og infrastruktur ikke er i bruk.

Analysene viser at den samlede effekten av OP er begrenset når vi sammenligner med veksten i mer sentrale strøk i landet. I et slikt perspektiv har nedgang i basisnæringer, generell sentralisering og den brede distriktspolitikken stor betydning for at omstillingskommunene har betydelige utfordringer med å skape vekstkraft på linje med kommuner i sentrale strøk.

6.5 Oppsummering vurdering langtidseffekter

Tatt i betraktning ulikhetene mellom casene som ligger til grunn for denne studien er det vanskelig å peke på sammenhenger i arbeidsmåter og effekter. Konteksten i de ulike casene blir veldig ulik når materialet spenner fra kriseinitierte Røyrvik i Nord-Trøndelag med ca. 500 innbyggere til det beredskapsbaserte regionprogrammet i Glåmdal med ca. 53000 innbyggere. Til tross for ulik kontekst, er det mulig å dra enkelte slutninger om langtidseffektene.

Det som fremstår som relativt tydelig er at det i OP ikke er betydelige langtidseffekter å spore med tanke på den fysiske infrastrukturen. Her er det kun i to av OP vi finner langsiktige effekter knyttet til dette. Dette er som sagt i tråd med intensjonen med programmet.

I halvparten av OP ser vi langsiktige effekter knyttet til naturressurser på ulike måter. Det er et betydelig spenn i disse effektene og det er ikke uventet at det er knyttet langsiktige effekter knyttet til naturressurser i OP da casene i stor grad har naturressursbasert næringsliv, har “mye natur å ta av” og dessuten relativt lav urbanitet.

Kunnskap og ferdigheter er det temaet hvor alle med unntak av ett OP viser langsiktige effekter. Arbeidet med kompetansehevende tiltak og kurs later til å ha gitt langsiktige effekter og må kunne tolkes til å være viktig ettersom økt kunnskap anses som en viktig faktor i omstillingsprosesser.

Videre har OP bidratt til bedret organisatorisk infrastruktur. Næringsutviklingsarbeidet får her et løft som fortsetter etter at programmene er avsluttet og er en viktig langsikt effekt av OP. Dette fremgår i så godt som alle de 10 casene. Et mulig unntak er Oppdrift som hadde mer fokus på eksisterende næringsliv og langsiktig næringsplanlegging.

Langsiktige effekter i forhold kultur og holdninger trekkes frem som viktig i 7 av casene. Her pekes det ofte på bedret entreprenørskapskultur og holdningsendringer knyttet til samarbeid. Dette er som tidligere nevnt endringer som det tar tid å skape og hvor man kan anta at det tar ytterligere tid for å se effekter av i forhold til levedyktige bedrifter og nye arbeidsplasser.

Omstillingsprogram eller omstillingsmidler er ekstraordinære virkemidler som brukes i tillegg til ordinære virkemidler. Omstillingsmidlene er lite i omfang i forhold til andre virkemidler, men kan ha stor påvirkningsmulighet gjennom å bygge opp kompetanse, forsterke tendenser, få prosjekter raskere realisert, trekke til seg annen ekstern finansiering og få skapt aktivitet og optimisme i samfunn hvor nedbemanninger gjerne har ført til at folk vurderer å flytte og fullt brukbare næringsarealer og infrastruktur ikke er i bruk.

Analysene viser at den samlede effekten av omstillingsprogrammene er begrenset når vi sammenligner med veksten i andre distriktskommuner i landet. Dette betyr trolig at omstillingsprogrammene ikke er kraftig nok til å motvirke effektene av de generelle sentraliseringsprosessene, men bidrar til å dempe dem.

7. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

I dette kapittelet oppsummeres bakgrunn, problemstillinger og metode før vi diskuterer sentrale resultater og trekker konklusjoner.

7.1 Bakgrunn

Siden 1983 har det offentlige bevilget mer enn 2 mrd. kr til omstillingsprogram i norske kommuner og regioner med svært negativ utvikling. Omstillingsprogram er normalt av 4-6 års varighet og er et ekstraordinært virkemiddel som skal understøtte de ordinære, næringsrettede virkemidlene som ligger mer fast over tid. Hovedmålet med omstillingsprogrammene er å bidra til økt verdiskaping, utvikle lønnsomme arbeidsplasser, mer robust næringsstruktur og få styrket næringsutviklingsevnen. Når det gjelder langsiktige effekter av denne type virkemidler, har det tidligere vært begrenset med studier av dette både i Norge og internasjonalt.

7.2 Formål, problemstillinger og metode

I dette prosjektet har det overordnede formålet vært å øke kunnskapen om langtidseffektene av omstillingsprogram i Norge. Sentrale mål og problemstillinger har vært å:

- v. oppsummere eksisterende kunnskap om samfunns- og næringsmessige langtidseffekter av omstillingsprogrammer
- vi. framskaffe kunnskap om resultater av langtidseffekter av omstillingsprogrammer
- vii. få kartlagt og analysert nåsituasjonen med hensyn til nærings- og samfunnsutvikling i 10 utvalgte kommuner/regioner 5-8 år etter avsluttet omstillingsprogram
- viii. framskaffe erfaringer på arbeidsprosesser, strategier og tiltak som synes å ha gitt langsiktige effekter

Metodemessig er det en utfordring å anslå nærings- og samfunnseffekter av virkemidler og tiltak fordi man må forsøke å sannsynliggjøre hvordan utviklingen ville vært uten de konkrete tiltakene man studere effekten av. Dette kan være krevende nok når man intervjuer bedrifter og personer for å

vurdere effekter av tiltak for aktørene man intervjuer fordi det er mange forhold som påvirker utviklingen. På nærings- og samfunnsnivå blir dette enda mer komplekst og vanskelig å isolere effekter av enkelte tiltak.

Ved siden av gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon om omstillingsprogram og aktuelle evalueringer og forskning om effekt av virkemidler, har vi basert våre analyser og slutninger på offentlig statistikk og intervju av nøkkelpersoner i hvert utvalgte omstillingscase. I analysene av offentlig statistikk er det anslått hvordan sysselsettingen i hver kommune ville utviklet seg om man hadde hatt samme bransjevise utvikling som andre distriktskommuner korrigert for ringvirkninger av de nedbemanninger og andre forhold som i sin tid utløste omstillingsprogrammet. Dette har gitt oss anslag på langsiktige sysselsettingseffekter som er sammenlignet med anslag på kortsiktige effekter i sluttrapper/tidligere evalueringer og informantenes vurdering av kort- og langsiktige effekter.

Ideelt sett skulle det vært ressurser til å gå gjennom mer i detalj hva pengene er brukt til i hvert case, testing av utvikling i casekommunene opp mot andre typer kontrollgrupper større ressurser til andre analyser av det rike datamateriale, intervjuer av representative utvalg av representanter for prosjekter som fikk støtte, og nærmere undersøkelser av hvordan endringer i andre virkemidler har påvirket utviklingen.

Totalt sett er det hentet inn og analysert betydelige mengder data i studien. Siden dokumentanalyser, intervjuer og analyser av offentlig statistikk i stor grad er utfyllende og peker i samme retning for hver enkelt casekommune, mener vi å ha grunnlag for slutninger om hvordan utviklingen i casekommunene kunne vært uten effekter av omstillingsprogrammene. På enkelte områder er det selvfølgelig ekstra stor usikkerhet. Dette gjelder spesielt konkrete anslag på sysselsettingseffekter. Disse anslagene er relativt konservative og må tolkes som grove anslag effekter som omstillingsprogrammene kan ha bidratt til.

7.3 Omstillingsprogram som virkemiddel

I Norge er det en rekke typer virkemidler som har som formål å bidra til å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. 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. Som for ordinært næringsutviklingsarbeid, er målet å øke verdiskapingen og antallet lønnsomme arbeidsplasser.

Omstillingsmidlene brukes i hovedsak til å utvikle næringsutviklingsevnen, dvs. 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 prosjekter. Omstillingsmidlene brukes også mer bredt mot andre prosesser som kan gi et mer attraktivt samfunn for innbyggere og bedrifter.

Om omstillingsmidlene virker marginale i forhold til virkemidler gjennom den brede distriktpolitikken og den generelle sentraliseringen, er de likevel viktig fordi de har potensiale i seg til å skape optimisme, få ressurser i bruk og gi ny investeringsvilje i samfunn med betydelig infrastruktur men negativ utvikling. Rent konkret kan dette for eksempel dreie seg om at omstillingsmidlene bidrar til å få i gang utviklingsprosjekter som Innovasjon Norge igjen støtter med sine ordinære virkemidler.

7.4 Langtidseffekter i casekommunene

Det er undersøkt utviklingen i 10 casekommuner/regioner og hvordan omstillingsprogrammene i perioden 1995-2003 kan ha hatt effekt på utviklingen. Omstillingsprogrammene vi har undersøkt effektene av i studien, kan grovt sett deles inn i tre grupper:

- 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)
 - Sigdal kommune (20 mill. kr i 1996-2001)
 - Vaksdal kommune (26 mill. kr i 1997-2002)
 - Odde 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 lengre tid og at man fryktet denne utviklingen ville fortsette.

Tabell 7.1 viser en del sentrale trekk ved de ulike casekommunene/regionene og effektene av omstillingsprogrammene. Av disse programmene og områdene skiller fjellkommunen Røyrvik seg fra de øvrige pga. lite folketall og store avstander til alternative arbeidsplasser. Omstillingsprogrammet var her betydelig, skapte optimisme og medførte andre viktige lokale effekter. Effekten på antall arbeidsplasser og næringsutviklingsevne kan imidlertid sies å være liten i forhold til de ressurser som ble brukt.

Tabell 7.1: Omstillingscasene og effekter fra omstillingsprogram (OP).

	Bak- grunn	Nærings- utviklings- evne	Effekt på sysselsetting	Andre kommentarer
Røyrvik	Krise	Noe bedre	Noe effekt, høy kostnad	Mindre pessimisme For små lokale ressurser
Narvik	Bered- skap	Bedre	God effekt	Optimisme Teknologi, transport og distribusjon
Sigdal	Bered- skap	Bedre	God effekt	Optimisme og oppgang Næringshage
Vaksdal	Bered- skap	Bedre	God effekt	Nyetableringer og utpendling Styrket samspill
Oppdrift	Bered- skap	Noe bedre	Usikker effekt, trolig god	Reiselivet vokste uten OP Samhandling
Sokndal	Krise	Bedre	God effekt	Optimisme og satsing Reiseliv og Cittaslow
Dalane	Bered- skap	Noe bedre	Svak effekt	Vekstregion i perioden Små ressurser I OP
Odda	Bered- skap	Bedre	God effekt	Optimisme og satsing Reiseliv, SMB
Bremanger	Bered- skap	Bedre	God effekt	Optimisme Nye virksomheter
Glåmdal	Bered- skap	Noe bedre	Usikker, trolig god effekt	Nye organisasjoner Nyskaping i tradisjonelle næringer
Sum	-	Bedre	Generelt god effekt	Optimisme og satsing

I Sokndal var omstillingsprogrammet også betydelig og man bidro til ny næringsvirksomhet og fikk tilbake optimisme og investeringslyst i kommunen. Når også hjørnesteinsbedriften kunne øke bemanningen i perioden, har dette bidratt til at sysselsettingen er høyere.

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 region som ellers har hatt betydelig vekst pga. helt andre forhold.

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 ga klare positive effekter på ulike områder.

Regionprogrammene Glåmdal, Oppdrift og Dalane kjennetegnes videre 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 klart å trekke til seg en del av denne storbyveksten.

De beredskapsbaserte programmene i enkeltkommuner har vært viktig for å erstatte arbeidsplasser som er gått tapt innen basisnæringene. I alle disse områdene har antallet nyetableringer økt, næringsutviklingsevnen økt og det oppleves å ha blitt større optimisme og investeringsvilje. I de største kommunene, Narvik og Odde, kan vi ikke si at nyetableringene har økt mer enn i sammenlignbare områder. Den positive utviklingen i disse områdene er nok derfor mer relatert til at støtteapparatet for næringslivet er blitt i bedre stand til å legge til rette og bistå etablerere og næringsliv i utviklingsarbeid.

Sysselsettingseffektene av omstillingsprogrammene står neppe noe tilbake for effektene av f.eks. Innovasjon Norges generelle virkemidler når vi sammenholder offentlige kostnader med skapte arbeidsplasser. Det at man kunne ta i bruk ledige ressurser som næringsareal og kompetanse fra tidligere nedlagte bedrifter og at OP bidrar til å utløse prosjekter som senere finansieres av det ordinære virkemiddelapparatet, er nok vesentlig for dette resultatet. Programmenes har også gitt et mer robust næringsliv. Delvis skyldes dette satsinger innen reiseliv og nye næringer, i stor grad skyldes dette de endringsprosesser som i sin tid utløste omstillingsprogrammet.

Generelt finner vi at omstillingskommunene har hatt en bedre utvikling enn vi ellers skulle forvente ut fra hvordan nedleggelse i basisnæringer påvirker situasjonen. I enkeltkommunene med omstillingsprogram har trolig effekten på sysselsettingen vært god også på lang sikt. Vår vurdering er her at caseområdene ville hatt 4-6 % lavere sysselsettingsnivå i 2009 hvis det ikke var blitt gjennomført omstillingsprogram eller lignende program eller prosjekter. Når det gjelder befolkningsutvikling er effekten her trolig noe lavere i den aktuelle perioden men på lengre sikt vil normalt folketallet

utvikle seg relativt likt med sysselsettingen. Når vi tar hensyn til pendlingsmulighetene, kan vi her anta at omstillingsprogrammene kan ha gitt en effekt på 3-5 % på den langsiktige befolkningsutviklingen i disse enkeltkommunene med omstillingsprogram. I regionprogrammene er vårt anslag en sysselsettingseffekt tilsvarende 1 % av dagens sysselsetting i området. Disse regionene er ikke så utsatt for innpendling som enkeltkommunene, slik at effekten på folketallet trolig også er nær 1 %. Vi må understreke at denne type anslag på konkrete effekter er beheftet med betydelig usikkerhet.

Totalt sett har omstillingsprogrammene ikke gitt stor nok økning i verdiskaping og arbeidsplasser til å snu befolkningsutviklingen. Innrettingen på øvrige virkemidler, nedgang i basishæringer, den generelle sentraliseringen, behovet for økt yrkesdeltakelse og opparbeidet høy eldrendel fra tidligere perioder med negativ utvikling, bidrar her til at det er svært vanskelig å få til befolkningsvekst i distriktskommuner av den typen vi har studert her.

Når det gjelder økt forståelse i lokalsamfunnet for nyetableringer og utvikling av det offentlige støtteapparatet, er dette noe som har skjedd i alle omstillingsområdene. Resultatene viser at Sigdal og Sokndal er blant de områdene som har klart å få et mer permanent løft i antall nyetableringer. Dette kan tolkes som at man her har klart å få til den største endringen i mentalitet når det gjelder nyetableringer. I Røyrvik, Sigdal, Sokndal og kommuner i Oppdrift, Glåmdal og Dalane er støtteapparatet overfor næringslivet plassert i egen organisasjon, større regionale samarbeid eller andre organisasjoner utenfor den kommunale forvaltning. I de øvrige casene lyktes man i større med å etablere organisasjoner som fortsatt fungerer som støtteapparat for næringslivet i kommunen.

7.5 Lærings- og overføringsverdi

Organisasjonsform varierer veldig mellom de ulike casene. Organisering som selvstendig selskap ser ut til medføre problemer med finansiering av driften på lengre sikt mens organisering som prosjekt i kommunen kan gi for mange politiserte beslutninger. Dette gir motstridende effekter. Når det også varierer veldig hvordan næringsarbeidet organiseres etter OP, må vi derfor

konkludere med at vi ikke kan påvise noen klar sammenheng mellom valg av organisasjonsform og effekter under eller etter OP.

Omstillingsmidlene brukes bl.a. til å bygge opp et godt næringsapparat, stimulere nyetableringer og tiltrekke seg bedrifter fra andre steder(akkvisisjon), samt understøtte bedrifter og bransjer som har potensiale til å utvikle seg. Også på dette området er det vanskelig å påpeke klare sammenhenger mellom langtidseffekter og prioriteringer i OP.

Totalt sett må vi konkludere med at det er vanskelig å påpeke klare sammenhenger mellom langtidseffekter og ulike arbeidsprosesser, strategier og tiltak i de ulike omstillingsprogrammene. Til det er omstillingsområdene for ulike og de sannsynlige effektene for like. For å øke kunnskapen på dette området bør man i en senere runde forsøke å hente inn data om relativt like områder og case, gjerne case med omstillingsprogram på tidligere stadium enn vi har sett på.

På en del områder er det større grad av entydighet i data fra casestudiene og støtte fra tidligere forskning. Her finner vi grunn til å trekke fram at bred forankring, omfattende strategiarbeid med konkrete og spissede handlingsplaner og synliggjøring av resultater er viktig for god måloppnåelse. Videre finner vi at hvordan opparbeidet kompetanse blir brukt videre i næringsutviklingsarbeidet er sentralt for effektene av omstillingsprogrammene. Vanskeligheter med videreføring av næringsarbeidet gjør at mange informanter mener OP burde vært for en periode på mer enn 6 år. Dette er et viktig funn sett i forhold til tendensen til at nye omstillingsprogrammene ser ut til å vare fra 2 til 4 år.

Når det gjelder akkvisisjon eller det å tiltrekke seg bedrifter er det tidligere advart mot dette på bakgrunn av erfaringer fra omstillingsprogrammene i perioden 1983-1995. I de 10 case vi har studert, har det gjennomgående vært vekt på lokal, egenbasert strategi, dvs. det å utvikle vekstevnen med basis i egne ressurser. Narvik og Røyrvik er her de som trolig har satset mest på å tiltrekke seg bedrifter utenfra. Våre casestudier viser at spesielt Narvik og i noen grad Røyrvik lyktes i å tiltrekke seg virksomheter, slik at strategien ikke må avvises på generelt grunnlag.

God effekt under omstillingsprogrammet og svakere utvikling etter omstillingsprogrammet i Røyrvik og Bremanger tyder videre på at det er vanskelig å utvikle tilstrekkelig lokal innovasjonskapasitet med et omstillingsprogram i små, isolerte arbeidsmarkeder. Slike samfunn er trolig avhengig av samarbeid med overlokale teknologiutviklere og støttesystem. Dette var ikke vektlagte tema under omstillingsprogrammene.

Informantene er klare på programmene gjennomgående bidro til bedre kultur og holdninger for nyskaping. Programmene rettet mot mindre kommuner ser ut til å gi størst effekt på holdninger, kultur og antall nyetableringer. Samtidig er det her det er størst vanskeligheter med å videreføre et tilstrekkelig næringsapparat når omstillingsmidlene er brukt opp.

7.6 Konklusjon

Omstillingsprogram og tilhørende ekstraordinære midler til næringsutvikling brukes i samfunn med svært negativ utvikling. I denne studien har vi prøvd å avdekke langtidseffekter av omstillingsprogram ved hjelp av dokumentanalyser, intervjuer, analyser av offentlig statistikk og sammenstillinger av data for å sannsynliggjøre hvordan utviklingen ville vært i 10 caseområder om omstillingsprogrammet ikke var gjennomført.

De tre utfyllende datakildene peker i stor grad i samme retning for hver enkelt casekommune. På enkelte områder er det selvfølgelig betydelig usikkerhet. Dette gjelder spesielt anslag på effekter på sysselsetting. Disse anslagene må derfor tolkes som relativt grove anslag. Ideelt sett skulle det også vært ressurser til å gå gjennom i detalj hva pengene er brukt til i hvert caseområde, intervjuer av representative utvalg av bedrifter som fikk støtte OP, testing av utvikling i casekommunene opp mot andre kontrollgrupper og nærmere undersøkelser av hvordan endringer i andre typer virkemidler har virket inn på utviklingen. På tross av svakheter mener vi datagrunnlaget er av en slik kvalitet at vi kan trekke slutninger om hvordan utviklingen i casekommunene sannsynligvis ville vært uten omstillingsprogrammene.

Når det gjelder langtidseffekter av omstillingsmidlene, mener vi det er grunnlag for å trekke følgende konklusjoner:

- Omstillingsmidlene har gitt positive langtidseffekter i alle casene
 - Næringsutviklingsevnen er gjennomgående styrket
 - Bedre kultur for nyskaping i næringslivet
 - Bedre næringsapparat enn før omstillingsprogrammet
 - Programmenes har gitt et mer robust og variert næringsliv
 - Færre arbeidsplasser i primærnæring og eksportindustri
 - Nye næringer og større mangfold enn før
 - Omstillingsprogrammene har en gjennomsnittlig kostnad pr arbeidsplass som Innovasjon Norges ordinære virkemidler
 - Kommuneprogrammene ser ut til å ha økt sysselsettingen med 6 % og folketallet med 5 % utover hva det ellers ville vært
 - I sum utgjør dette 1090 arbeidsplasser og 1850 innbyggere
 - 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
 - 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.

Vi konkluderer med andre ord med relativt positive langtidseffekter. Effektene på antall arbeidsplasser er trolig påvirket av at man har ledige ressurser som næringsareal og kompetanse fra nedlagte bedrifter, og at man bidrar til å få i gang utviklingsprosjekter og langsiktige satsinger som det ordinære virkemiddelapparatet finansierer.

De positive effektene er ikke kraftig nok til å gi befolkningsvekst i de fleste av kommunene vi har sett nærmere på. Nedgang i basisnæringer, innrettingen på øvrige virkemidler, behovet for økt yrkesdeltakelse og opparbeidet høy eldreandel fra tidligere perioder med negativ utvikling, bidrar her til at det er svært vanskelig å få til befolkningsvekst i distriktskommuner av den typen vi har studert her.

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 å utvikle vekstevnen med basis i egne ressurser. Når vi har relatert våre funn fra

casene 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
 - Bred lokal forankring, et omfattende strategiarbeid og tidlig synliggjøring av resultater er viktig for lokal legitimitet
 - Satsing på samarbeid med miljø utenfor kommunen og det å trekke til seg bedrifter fra andre regioner, er ofte nødvendig for å få vekstkraft i små distriktskommuner
 - 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 etter omstillingsperioder, vil man realisere mindre av det oppbygde potensialet
 - Hvordan arbeidet skal videreføres, må planlegges tidlig
 - Alternativt kan lengden på omstillingsprogrammene økes til mer enn 6 år.

LITTERATUR

- Andersen, O.J., M. Brattvoll, E. Høydahl, A. Karlsen, E.L. Madsen, Å. Mariussen og J.R. Størkersen (1997): *Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag*. NF-rapport nr. 5/97. Bodø: Nordlandsforskning.
- Armstrong, H.W. & Taylor, J. (2000): *Regional Economics and Policy*, 3rd ed., Blackwell, Oxford.
- Armstrong, H.W. & Wells, P. (2006): 'Structural funds and the evaluation of community economic development initiatives in the UK: A critical perspective'. *Regional Studies*, 40, 2: 259-272.
- Bolkesjø, T. og B. Guvåg (2002): *OPPDRIFT - Evaluering av et næringsretta omstillingsprogram*. TF-Bø rapport 199. Telemarksforskning-Bø.
- Bukve, O., Ø. Glosvik, H. Mundal, J.G. Nesse, V. Trengereid og Å. Vebostad. (2009): *Omstillingsprogrammet i Sogn og Fjordane – resultat og erfaringer*. Høgskolen i Sogn og Fjordane Rapport 2009/4, Sogndal april 2009.
- Christensen (2005): *Sluttrapport. Omstillingsprogrammet i Dalane*.
- Dale, B. (2006): Restruktureringsstesen (Doreen Massey). I: Ugelvik Larsen, Stein (red.). *Teori og Metode i Geografi*. Fagbokforlaget, Bergen. s. 152-166.
- Dinis, A. (2007): Marketing and innovation: Useful tools for competitiveness in rural and peripheral areas. *European Planning Studies* 14(1), 9-22.
- Drangslund, K.A.K. og S.-E. Jakobsen (2009a): *Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet. Erfaringer fra gjennomførte omstillingsprogram*. SNF-rapport nr. 01/09. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.
- Drangslund, K.A.K. og S.-E. Jakobsen (2009b): *Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Ål*. SNF-rapport 08/09. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.

- ECON PÖYRY (2010): *Evaluering av Innovasjon Norge*. Utarbeidet for Nærings- og handelsdepartementet. Econ-rapport nr 2010-054. ECON Pöyry: Oslo.
- Futurum (2007): *Sluttrapport. Omstillingsprogrammet i Narvik*.
- Gertler, M.S. og D.A. Wolfe (2004): Local social knowledge management: Community actors, institutions and multilevel governance in regional foresight exercises. *Futures* 36, 45–65.
- GiG (2006): *Sluttrapport. Omstillingsprosjektet Gla i Glåmdal*. Glåmdalsvekst AS
- Grimsrud, G.M., S.E. Hagen, J. Kristoffersen, S. Størdal, H. Teigen og M. Ørbeck (2004): *Østerdalene. Sluttrapport fra forskningsprosjektet "Bortafør Ånestadkruset. En studie av regional utvikling i Indre Østlandet."* ØF-rapport nr. 09/2004. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Hardanger Vekst (2004): *Odda i endring*. Informasjonsavis frå Hardanger Vekst, april 2004.
- Hartmark (2001): *Sluttrapport. Omstillingsprogrammet i Sigdal*.
- Hatling, L., S. Herstad og A. Isaksen (2000): *SND og distriktsutvikling – rolle, virkemidler og resultater*. STEP-rapport R-05-2000. Oslo, STEP-gruppen.
- Hervik, A., B.G. Bergem og L. Bræin (2006): *Langtidseffekter av Innovasjon Norges finansielle virkemidler for årgangene 1994-98*. Rapport nr. 0611. Møreforskning: Molde.
- Hervik, A., L. Bræin, H. Bremnes og B.G. Bergem (2009): *Resultatmåling av brukerstyrt forskning 2007*. Rapport nr. 0901. Møreforskning: Molde.
- Humphrey, J. & H. Schmitz (2000): *Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research*. IDS Working Paper No 120.
- Innovasjon Norge (2006): *Veiledningshefte i omstillings- og nyskappingsarbeid*.

- Isaksen, A. (1995): Tiltaksstrategier og teorier for regional næringsutvikling. I: Amdam, R., A. Isaksen og G. Mattland Olsen (red.) *Regionalpolitikk og bygdeutvikling*, s. 22-70. Samlaget: Oslo.
- Jakobsen, S-E. (2003): *Internasjonale endringer og lokal respons: En analyse av omstillingsarbeidet i Odda*. Arbeidsnotat nr. 22/03. SNF AS, Bergen
- Jakobsen, S-E. (2004): Virker virkemidlene? Teori og praksis for omstillingsarbeidet. I: Lindkvist, K.B. (red.) *Ressurser og omstilling – et geografisk perspektiv på regional omstilling i Norge*. Fagbokforlaget, Bergen, s. 199-236.
- Jakobsen, S-E. og O. Kvitastein (2002): *Måleindikatorer og målemetoder for omstillingsarbeidet*. SNF-rapport nr 36/02: Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.
- Jakobsen, S-E., Alvheim S., Kvitastein, O. og J.C. Hansen (2001): *Næringsutvikling, stedutvikling og omstilling. Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Bremanger, Vaksdal, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal*. SNF-rapport nr 40/01: Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.
- Jakobsen, S-E., F. Kristiansen, K.A. K. Drangeland og T. Nesheim (2007): *Indikatorer for lokal sårbarhet. Utredning av et analyseverktøy*. SNF-rapport nr. 22/07. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.
- Karlsen, A. (1999): Fra funksjonell til territoriell integrasjon? Omstilling i kommuner med ensidig næringsgrunnlag. *Tidsskrift for samfunnsforskning* vol 40 s. 491-521.
- Karlsen, A. og B. Lindeløv (1998): *Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring*. NF-rapport nr. 8/98. Nordlandsforskning: Bodø.
- Karlsen, A. og A. Isaksen (2008): Den historiske dimensjonen ved kunnskaps- og teknologiutvikling. S. 41-58 i Isaksen, A., Karlsen, A. & Sæter, B. (red.) (2008): *Innovasjoner i Norge. Et geografisk perspektiv*. Fagbokforlaget: Oslo.

- Karlsson, S., J. Kristoffersen, B. Leirvik og M. Ørbeck (2008): *Treklynga i Glåmdal - 5 år etter*. ØF-rapport nr. 16/2008. Østlandsforskning: Lillehammer.
- Kokkersvold, S. (2003): *Hva kan vi lære av Oppdrift: Omstillingsprogrammet 1997-2002*.
- Madsen, E.L. og B. Brastad (2006) *Kundeeffektundersøkelse av bedriftsrettede virkemidler fra Innovasjon Norge. Etterundersøkelse i 2006 av bedrifter som fikk finansiert bedriftsutviklingsprosjekter i 2002*. NF-rapport nr. 9/2006. Nordlandsforskning: Bodø.
- Martin, R. og P. Sunley (2006): Path dependence and regional economic evolution. *Journal of Economic Geography* (6), 395-437.
- Maskell, P., H. Eskelinen, I. Hannibalson, A. Malmberg og E. Vatne (1998): *Competiveness, localised learning and regional development. Specialisation and prosperity in small open economies*. Routledge, London.
- Messner, D. (2004): Regions in the 'world economic triangle'. I: H. Schmitz (red.) *Local Enterprises in the Global Economy*, s. 20-52. Edward Elgar: Cheltenham.
- Mjørlund, R., C. Andersen og S-E. Jakobsen (2008): *Indikatorer for lokal sårbarhet. Analyse av norske kommuner 2006/2007 og utviklingen 2004-2007*. SNF-rapport nr. 22/08. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.
- NHO (2008): *Attraktivitetsbarometeret 2008. Topp og bunn i regioners og kommuners attraksjonskraft*.
- Nilsen, S.K. (2001): *Regional Kapital i en global verden*. Rapport forskningsfellesskapet Dragvoll Gård.
- NTFK (2002): *Sluttrapport. Omstilling i Røyrvik*. Nord-Trøndelag Fylkeskommune, Regional utviklingsavdeling.
- NOU (1983:10): *Ensidige industristeder*. Industristedsutvalget. Norges offentlige utredninger 1983:10.

- NOU (2004:2): *Effekter og effektivitet: Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Norges offentlige utredninger 2004: 2.
- Onsager, K. (2004): Introduksjon. Onsager, K. & Selstad, T. (red.) *Regioner i utakt*, 9-15. Tapir: Trondheim.
- Pedersen, R.A. (2010): *Spesialbestilling av data fra Brønnøysundregisteret om nyetableringer*. E-post fra 19.3.2010.
- Pettersen, I.B. (2009): *Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Våler kommune*. SNF-rapport nr. 07/09. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.
- Porter, M.E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Macmillan: London.
- Sand, R., J. Aasetre, L.G. Aunsmo & F. Christiansen (2002): *Regioner med rovdyr. Effekter på regional utvikling av rovdyrpolitikk og annen offentlig politikk*. NTF-notat 2002:8, Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer.
- Schiefloe, P.M. red. (1997a): *Evaluering av SND Nord-Trøndelag*. NTF-rapport 1997:6. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Selstad, T., i samarbeid med N. Arge, F. Berglund, G.M. Grimsrud, S.E. Hagen, E. Køhn, K. Overvaag og J. van der Roos (2004): *Regionenes tilstand: 50 indikatorer for vekstkraftige regioner*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- SND (1999): *Årsrapport omstillingsområdene 1999*. Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond, 8.05.00.
- SND (2000): *Årsrapport omstillingsområdene 2000*. Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond, 27.04.01.
- SND (2001): *Årsrapport omstillingsområdene 2001*. Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond, 29.04.02.
- SND (2002): *Årsrapport omstillingsområdene 2002*. Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond, 29.04.03.
- SSB (2010): *Sentralitet 2008*. Beskrivelse på internett:
www3.ssb.no/stabas/ItemsFrames.asp?ID=5285601&Language=nb

Start (2004): Sluttrapport. Omstillingsprogrammet i Sokndal.

St.prp. nr. 1 (2000/2001): For budsjetterminen 2001. Kommunal- og regionaldepartementet.

Teigen, H. (2003): *Effektar av den smale distriktpolitikken.* Sluttrapport tilsendt Effektutvalet, April 2003.

Vareide, K. (2009): *NæringsNM 2009 - delrapport nyetableringer.* Oppdragsrapport utgitt av NHO, Næringslivets Hovedorganisasjon: Oslo.

VNS (2003): *Sluttrapport. Omstillingsprogrammet i Vaksdal.* Vaksdal Næringssselskap AS.

Westerlund G J (2004): *"ka ble det til?"*. Erfaringer fra Omstillingsprosjektet i Odda 1998-2003. Hardanger Vekst AS

Aasen, B. (2005): *Historien om Tretorget. En regional innovasjonsaktør.* NIBR notat 2005:109.

VEDLEGG 1: DIVERSE TABELLER

Tabell VI: Nyetableringer (Kilde: Brønnøysundregisteret)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Glåmdal	243	211	218	361	445	767	454	486	435
Sigdal	8	14	13	19	34	55	41	41	29
Oppdrift	140	142	117	201	235	414	227	283	242
Dalane	66	61	51	109	140	234	129	127	150
Sokndal	5	4	6	12	25	37	20	14	21
Odda	25	27	27	14	56	95	37	33	57
Vaksdal	14	9	7	13	13	41	19	22	16
Bremanger	9	14	3	24	25	52	38	22	27
Røyrvik	6	2	2	9	8	18	9	7	6
Narvik	81	71	72	98	113	201	111	135	143
Sum case	592	551	510	848	1069	1877	1065	1156	1105
Norge	21219	20072	21158	29294	37555	72198	40416	40907	46321

Tabell VI: Nyetableringer forts.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Glåmdal	476	520	471	473	524	609	525	499	401
Sigdal	37	43	41	45	39	60	39	39	30
Oppdrift	233	281	292	248	368	435	358	290	283
Dalane	164	203	197	170	185	253	219	225	166
Sokndal	24	38	33	21	27	43	27	27	18
Odda	48	50	61	41	56	45	63	44	45
Vaksdal	23	24	33	21	26	28	31	20	21
Bremanger	35	25	34	20	29	42	24	25	25
Røyrvik	5	6	5	6	5	9	7	9	6
Narvik	146	134	159	153	157	220	162	213	257
Sum case	1167	1286	1293	1177	1389	1701	1428	1364	1234
Norge	44573	48600	46602	50715	58569	73364	58674	55199	49240

VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE

Intervjuguide

Sintef, TFOU, Geografisk institutt og Norsk Senter for Bygdeforskning gjennomfører nå en evaluering av langtidseffekter av omstillingsprogrammer på oppdrag fra Kompetansesenteret for Distriktsutvikling. Evalueringen omfatter totalt ti utvalgte omstillingskommuner- eller regioner. Evalueringen forsøker å fange hvorvidt og hvordan omstillingsprogrammene har bidratt til blant annet flere eller nye arbeidsplasser, kompetanseheving, nyskapingsevne eller til at nye ressurser er tatt i bruk i området. I den forbindelse gjennomfører vi nå intervjuer med personer som enten var sentrale i selve omstillingsprosessene eller har god kjennskap til før- og nåsituasjon, hvordan programmene er utført og hvilke effekter de har hatt.

Navn, stilling og rolle ift. omstillingsprogram

- Navn
- Stilling før og nå
- Ekstern eller intern
- Leder / styremedlem
- Mottaker
- Observatør

Kjennskap til omstillingsprogram

- Kan du si litt om bakgrunnen for omstillingsprogrammet?
 - o Krisebasert eller beredskapsbasert?
 - Felles forståelse av bakgrunnen og behovet for omstilling?
- Hvordan ble det arbeidet med omstillingsprogrammet?
- Hvilke mål og strategier hadde man?
- Hva var fokus i omstillingsprogrammet?
 - o Hvilken profil var det på disponering av midlene?
 - o Fellestiltak (eks. infrastruktur eller kompetansetiltak)
 - o Enkeltbedrifter
 - Eksisterende (hjørnesteiner, spin-off eller nye lokalt forankra)?
 - Akkvisisjon (bedrifter/virksomheter utenfra)?
- Hvordan ble tiltak gjennomført?

Generelle vurderinger

(Spm. må gjøres kontekstsensitive, dvs. ta hensyn til informantens rolle, bakgrunn for status for omstilling, mål og strategier med mer)

Omstillingsprogrammer skal bidra til å utvikle lønnsomme arbeidsplasser, få en mer robust næringsstruktur og å styrke næringsutviklingsevnen (statlige retningslinjer). Med bakgrunn i dette:

- Har omstillingsprogrammet bidratt til resultater eller effekter som kan spores i dag?
- Ja / Nei →
 - o Hvordan?
 - o Hvorfor?
- Hvordan vil du vurdere ulike aktørers (SND, kommunen, bedrifter) roller og bidrag?
- Kan du si noe om den lokale mobiliseringa og den lokale forankringa av omstillingsarbeidet blant ulike aktører (næringsliv, organisasjonsliv og off. organ)
- Har omstillingsprogrammet hatt tilstrekkelig omfang (aktører, økonomisk)?
- Er det noe spesielt som har påvirket utviklingen i området i tiden etter at man fikk omstillingsstatus (199x-2010)? For eksempel
 - Spesielle endringer i antall arbeidsplasser?
 - Spesielle rekrutteringsproblemer?
 - Arbeidstakere i økende grad bor i andre kommuner osv. ?
 - Internasjonale forhold/konjunkturer?
 - Endringer i den statlige politikken (økonomiske, regionale, nærings, eks. bortfall/gjeninnføring av differensiert arbeidsgiveravgift)?
 - Er det gjennomført andre former for tiltaksarbeid eller omstillingsprogram i kommunen/regionen under eller etter omstillingsprogrammet?

Nærmere om langtidseffekter av omstillingsprogram

- Har omstillingsprogrammet påvirket bruken av naturressurser?
 - o Utviklet nye ressurser?
 - o Tatt i bruk på nye måter?
 - Hvilke aktører / hvordan?
 - Ekstern / internt?

- JA/NEI?
 - o Er det noe man burde ha jobbet med eller gjort annerledes?
- Har omstillingsprogrammet resultert i endringer/forbedringer etc. av:
 - o Transport og logistikk
 - Eksternt og internt
 - o IKT, bredbånd, kraft, el.-forsyning
 - o Industriområder, næringslokaler, øvrig næringsrelatert infrastruktur
 - o Boliger, boområder (bolystiltak)
- JA/NEI?
 - o Er det noe man burde ha jobbet med eller gjort annerledes?
- Har omstillingsprogrammet resultert i endringer i den organisatoriske infrastrukturen?
 - o Har omstillingsarbeidet hatt fokus på eksisterende bedrifter eller nye bedrifter?
 - o Bedrifter:
 - Type: avanserte, kompetente, grunnleggende
 - Resultat av entreprenørskap eller intraprenørskap?
 - Outsourcing/knoppskyting?
 - Akkvisisjon/virksomhetsspeiding?
 - Hvordan har det gått med disse bedriftene?
- Institusjoner
 - o Eks. næringssselskap, næringsfond, kompetansesentra, inkubator, næringshager etc.
 - o Betydning av disse?
- Offentlige organisasjoner?
 - o Er det etablert nye offentlige institusjoner/organisasjoner?
- JA/NEI?
 - o Er det noe man burde ha jobbet med eller gjort annerledes?
- Har omstillingsprogrammet bidratt til kompetanseheving (varige spor) i området?
 - o Hvordan?
 - Kurs og lignende – er disse evt. videreført?
 - Hvem har deltatt? (ledelse, folk på gulvet etc.)
 - Effekten av kurs – hva fungerte eller ikke?
- Har omstillingsprogrammet gitt et annet fokus på kunnskap og ferdigheter?
- Har omstillingsprogrammet påvirket tilgangen på (kompetent) arbeidskraft?
- Hvordan er utdannings- og opplæringstilbudene i området – er disse påvirket av omstillingsprogrammet?

- Har omstillingsprogrammet bidratt til økt kontakt mellom disse institusjonene og næringslivet?
- Kontakter med (eksterne) utdannings- eller forskningsinstitusjoner som følge av omstillingsprogram?
- JA/NEI?
 - Er det noe man burde ha jobbet med eller gjort annerledes?
- Er det kultur for nyskaping, entreprenørskap, innovasjon?
 - Har omstillingsprogrammet påvirket? Hvordan?
 - Eksisterer det mekanismer som gjør at bedrifter nyskaper og innoverer kontinuerlig og stimulerer de hverandre til dette?
- Preger den lokale kulturen av proaktive eller reaktive holdninger?
- Preger det lokale samhandlingsklimaet av konflikter?
 - Hvordan, hvorfor, hvilke aktører og omfang?
- Hva preger forholdet mellom kommunen/regionen og sentralmyndigheter/stat?
 - Forventer man at staten skal stille opp, eller skrider man til verket på egen hånd?
- Har omstillingsprogrammet hatt noen effekt på samarbeid eller forhold mellom bedrifter (og institusjoner) i regionen?
 - Har man blitt flinkere til å samarbeide?
- JA/NEI?
 - Er det noe man burde ha jobbet med eller gjort annerledes?

Avslutningsvis

- Hva vil du si er viktigst for å lykkes med omstillingsprogram?
- I etterpåklokskapens lys – ville omstillingsprogrammet blitt gjennomført på samme måte dersom det kunne vært gjort på nytt?
 - Kunne programmet vært ledet eller organisert annerledes?
 - Økonomiske midler brukt /anvendt annerledes?
- Hvordan ville utviklingen vært uten omstillingsprogrammet?
- Er det noe vi ikke har vært innom/diskutert etc. som du ønsker å bemerke/ta opp/diskutere?

(Spm: komme tilbake til informant ved en senere anledning dersom det er noe som ikke er dekket eller må oppklares?)

TAKK!

VEDLEGG 3: CASESTUDIER

- 1: Odda kommune
- 2: Røyrvik kommune
- 3: Glåmdalsregionen
- 4: Sokndal kommune
- 5: Dalaneregenen
- 6: Sigdal kommune
- 7: Narvik kommune
- 8: Bremanger kommune
- 9: Oppdriftsregionen
- 10: Vaksdal kommune