

5. OMSTILLINGSPROGRAMMET I DALANE

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

5.1 Kort beskrivelse av Dalaneregionen

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

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

5.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

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

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

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

5.3 Utvikling over tid

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

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

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

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

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

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

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

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

5.4 Kort beskrivelse av omstillingsprogrammet

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

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

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

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

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

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

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

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

5.5 Tidligere vurderinger

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

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

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

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

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

5.6 Andre sentrale forhold som har påvirket utviklingen

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

5.7 Langtidseffekter av omstillingsprogrammet

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

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

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

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

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

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

For øvrig er det verdt å bemerke følgende:

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

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