



## Om notatet

### Attraktivitet og verdiskaping

Tilretteleggende tiltak i omstillingsprogrammer

### Oppdragsgiver

Distriktssenteret

### Prosjektperiode

Desember 2015 – januar 2016

### Prosjektteam

André Flatnes og Bjørn Brastad

### Om Oxford Research

**Knowledge for a better society**

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige og Finland. Oxford Research er en del av Oxford-gruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norge  
(+47) 40 00 57 93  
post@oxford.no  
www.oxford.no

# 1. Innledning

Distriktssenteret og Kommunal- og moderniseringsdepartementet arrangerte 10. desember 2015 et arbeidsverksted med formål å frambringe kunnskap om sammenhenger mellom attraktivitet og verdiskaping. Arbeidsverkstedet var del av en større kunnskapsutviklingsprosess for å belyse hvordan verdiskaping i lokalsamfunn og regioner kan fremmes gjennom å arbeidet med attraktivitet. Dette notatet baserer seg på presentasjonen gitt av Oxford Research i arbeidsverkstedet.

## 1.1 OPPDRAGET

Oxford Research ble bedt om å ta utgangspunkt i følgende problemstilling i presentasjonen og i dette notatet: «Med referanse blant annet til evaluering av flere omstillingsprogrammer; hvilke tilretteleggende tiltak gir best resultat når målet er vekst i lokal/regional verdiskaping og flere arbeidsplasser?»

## 1.2 DEFINISJONER

I vårt innspill har vi lagt til grunn en bred definisjon av **attraktivitet**, og tiltak for å styrke attraktiviteten til en kommune eller en region. I omstillingsprogrammer er det næringsutvikling som er i fokus, og det følger derfor at definisjonen vi benytter særlig retter seg mot næringsaktører og omstillingsområdets attraktivitet når det gjelder å etablere eller utvide næringsvirksomhet. Imidlertid vil økt næringsattraktivitet også gjerne innebære økt bosettingsattraktivitet.

I dette notatet skiller vi mellom bedriftsrettede og tilretteleggende tiltak innen rammen av omstillingsprogrammer. Bedriftsrettede tiltak involverer enkeltbedrifter eller en gruppering av bedrifter, mens tilretteleggende tiltak adresserer mer generelle utfordringer, og er tiltak på samfunnsnivå. I dette notatet defineres alle tilretteleggende tiltak som tiltak med formål å styrke omstillingsområdets attraktivitet.

Omstillingsprogrammer har som sentral målsetting å etablere nye eller sikre eksisterende arbeidsplasser. Vi fokuserer i dette notatet derfor på generering av arbeidsplasser mer enn på **verdiskaping** som sådan. Den underliggende, forenklete forståelsen er at vekst i antall arbeidsplasser understøtter verdiskaping. På bedriftsnivå kan verdiskaping defineres som driftsresultat pluss lønnskostnader.

# 2. Empirisk grunnlag

Oxford Research har de seneste tre årene gjennomført evalueringer av totalt ni omstillingsprogrammer. Flertallet av disse er evaluert ved avslutning av programperioden, mens enkelte kan betegnes som midtveisevalueringer. I tabellen under listes de ni programmene, med omstillingsområde (kommune eller kommuner), geografisk plassering (fylke) og tidspunkt for ferdigstillelse av evalueringsoppdrag.

Tabell 1: Omstillingsområder, fylke og tidspunkt for evaluering

Omstillingsområde	Fylke	Evaluering ferdigstilt
Bø og Øksnes	Nordland	Mars 2013
Meråker	Nord-Trøndelag	Desember 2013
Vanylven	Møre og Romsdal	Desember 2013
Neset	Møre og Romsdal	Januar 2014
Sunndal	Møre og Romsdal	Januar 2014
Karmøy	Rogaland	August 2014
Flakstad	Nordland	Oktober 2014
Rollag	Buskerud	Oktober 2014
Karlsøy	Troms	April 2015

Kilde: Oxford Research

Programmene varierer hva angår situasjonen som lå til grunn for innvilgelse av omstillingsstatus, og potensialet for å arbeide «med» næringslivet. Det er altså ulike utfordringer kommunene har stått overfor, og ulike muligheter hva gjelder type tiltak som kan iverksettes med de finansielle og kompetansemessige ressursene i programmet.

### 3. Ulike utfordringer i omstillingsprogrammene

Det er i Innovasjon Norges Program for Regional omstilling ikke etablert kriterier for når et omstillingsprogram kan initieres. Fylkeskommunene beslutter på egenhånd hvilke områder som skal tildeles omstillingsmidler, på grunnlag av forutgående prosess og midler tildelt fra KMD.

KMD har selv operert med kriterier for midler tildelt direkte fra departementet i forbindelse med innvilgelse av ekstraordinær omstillingsstatus. Et formelt krav var tidligere at det i området som omfattes har vært en reduksjon i antall arbeidsplasser med minst ti prosent, eventuelt bortfall av minst 100 arbeidsplasser. Tallene er senere justert til 15 prosent eller 150 arbeidsplasser. Til tross for at fylkeskommunene ikke er bundet av disse kriteriene, er de aktivt benyttet som tommelfingerregel i programmene som dette notatet bygger på.

Det kan identifiseres tre hovedtyper bakenforliggende utfordringer som har ledet frem til omstillingsstatus i de ni programmene:

- Hjørnesteinsbedriften avvikler (Meråker)
- Sentrale bedrifter nedskalerer (Øksnes, Vanylven, Sunndal, Karmøy, Rollag og Karlsøy)
- Varige strukturendringer og befolkningsnedgang (Bø, Neset, Flakstad og Karlsøy)

Ofte vil kommunene ha opplevd en kombinasjon av disse utfordringene, for eksempel varige strukturendringer i næringslivet og bortfall av et betydelig antall arbeidsplasser i én eller flere sentrale bedrifter.

Avvikling av drift i hjørnesteinsbedrifter var bakgrunnen for omstillingsprogrammene i både Meråker og Sunndal. I Meråker ble driften ved Elkem Meråker avvirket i 2006. Dette medførte bortfall av 150-60 arbeidsplasser, hvilket tilsvarte 16 % av arbeidsplassene i kommunen. I Sunndal nedskalerte Hydro Aluminium virksomheten i 2009. 400 arbeidsplasser forsvant, og dette utgjorde ti prosent av arbeidsplassene i kommunen. Kun Meråker representerer imidlertid den tradisjonelle omstillingskommunen der hjørnesteinsbedriften forsvinner helt, med akutte behov for omstilling av næringslivet. Selv i Sunndal, der ti prosent av arbeidsplassene forsvant, var det ikke krisestemming i næringslivet.

Bakgrunnen for etableringen av omstillingsprosjektet i Bø og Øksnes var strukturendringer i næringslivet, flere bedriftsnedleggelse innen fiskerisektoren i Øksnes, samt en generell og vedvarende reduksjon i arbeidsplasser i Bø. I tillegg opplevde kommunene en langvarig tendens med nedgang i befolkningen. Også kystkommunene Flakstad og Karlsøy opplevde strukturendringer i fiskerisektoren, med nedgang i antall arbeidsplasser som resultat.

Vanylven opplevde en generell befolkningsnedgang i årene før omstillingsprogrammet ble etablert, og i tillegg skjedde det en omstrukturering og nedskalering av AS Olivin og avvikling av bedriftene Siem Offshore og Kleven. 400 arbeidsplasser forsvant i årene før 2007, hvilket tilsvarte 25 % av arbeidsplassene i kommunen. Også Rollag kommune hadde sett en gradvis nedskalering over tid, i hjørnesteinsbedriften Kongsberg Automotive AS (KA Rollag).

For Nessets del var bakgrunnen for programmet en generell og vedvarende befolkningsnedgang. I tillegg opplevde kommunen en tendens til sterkere grad av utpendling, hvilket særlig medførte utfordringer for de mer perifert lokaliserte bygdene i kommunen.

Mens avvikling eller nedskalering av drift medfører en stor økning i antall arbeidsledige på kort sikt, trenger ikke situasjoner med varige strukturendringer og befolkningsnedgang å innebære stor arbeidsledighet. utfordringene kan altså være svært ulike, og det kan dermed tenkes at også behovene er ulike. Sagt med andre ord: *Symptomene* er kanskje like (nedgang i antall arbeidsplasser), men *diagnosen* er ulik. Oxford Researchs refleksjon er at det derfor kan tenkes at det er behov for ulik *medisin*. Dette har implikasjoner for vurdering av hensiktsmessigheten ved virkemidler for økt attraktivitet, som svar på ulike utfordringer.

## 4. Målsettinger for programmene

Program for Regional Omstilling har formulert målsettinger for satsingen som helhet. Målsettingene er knyttet til arbeidsplasser, næringslivets sammensetting og bygging av kompetanse for å sikre bærekraft i oppfølgingen av omstillingsprogrammet. Følgende målsettinger er formulert:

1. Bidra til etablering av nye arbeidsplasser, eventuelt sikring av eksisterende arbeidsplasser
2. Et mer robust næringsliv (diversifisering), dvs. mindre ensidig og mindre sårbart for konjunkturer og negativ utvikling i enkelt næringer

### 3. Styrket utviklingskompetanse i kommunens administrasjon og næringsliv

Disse generelle målsettingene reflekteres i de enkelte programmene egne målsettinger. Omstillingsprogrammene som utgjør grunnlaget for dette notatet har alle målsettinger for antall arbeidsplasser som skal etableres eller sikres. Enkelte programmer har i tillegg særlige sektorer som satsingsområder, og eventuelt målformuleringer angående kommunens attraktivitet. Måltall, sektorfokus og attraktivitetsmål for programmene fremgår av tabell 2.

Tabell 2: Måltall for arbeidsplasser, sektorfokus og attraktivitetsmål i programmene

Omstillings-område	Arbeids-plasser	Sektor	Attraktivitet, etc.
Bø og Øksnes	125	Reiseliv	Kompetanseheving, attraksjon
Meråker	200	Industri, reiseliv og helse/rehabilitering	
Vanylven	150		Livskraftig kommune
Neset	50	Reiseliv	Attraksjon
Sunndal	150		
Karmøy	255	Petro-maritim, energi	Næringsvennlig kommune, høy bostedskvalitet
Flakstad	80	Fiskeri og reiseliv	Attraktivt og næringsvennlig lokalsamfunn. Tilrettelegge for boliger.
Rollag	50		Stedsutvikling og bolyst
Karlsøy	50	Reiseliv	Attraktiv kommune med vekst.

Kilde: Oxford Research AS

Alle de ni omstillingsprogrammene har nye eller sikrede arbeidsplasser som viktigste målsetting, og alle har tallfestet målsettingene. Måltallene varierer fra 50 til 255, men dette må delvis ses i sammenheng med variasjoner i budsjettene (som varierer fra 10 til 50 millioner kroner) og lengden på omstillingsprogrammene (som varierer fra 3 til 6 år). Høyest måltall hadde programmet på Karmøy, der 255 nye arbeidsplasser skulle realiseres i løpet av seks år. Dette programmet ble imidlertid avsluttet etter tre års drift, fordi behovet ble vurdert som ikke lengere å være tilstede. Lavest måltall fantes i Neset, Rollag og Karlsøy, som alle hadde målsetting om 50 nye arbeidsplasser.

Flere programmer har i tillegg valgt ut enkelte bransjer som satsingsområder. Reiseliv er særlig fremtredende som satsingsområde, og er en prioritert sektor i hele fem av programmene. Andre sektorer som har fått prioritet er industri og helse/rehabilitering (Meråker), petro-maritim og energi (Karmøy) og fiskeri (Flakstad).

I tillegg har de fleste omstillingsprogrammene målsettinger knyttet til kommunens attraktivitet. Felles for disse målformuleringene er de er generelle i formuleringene («kommunen skal være attraktiv, livskraftig og ha vekst»), og ikke er kvantifiserte.

## 5. Innretting

Omstillingsprogrammets innretting viser til de tiltakene og aktivitetene som gjennomføres med ressursene i programmet, i innsatsen for å nå programmets formulerte målsettinger. Ikke minst handler dette om balansen mellom tilretteleggende og bedriftsrettede tiltak, som i all hovedsak er en funksjon av næringsgrunnlaget i omstillingsområdet.

### Forvaltning av omstillingsmidlene

Omstillingsmidler er en tidsbegrenset ekstraordinær innsats til utvikling av nye prosjekter, og et supplement til de ordinære virkemidlene. Midlene kan brukes til administrasjon av omstillingsorganisasjonen, tilretteleggende prosjekter og bedriftsrettede prosjekter. Innovasjon Norge tilbyr dessuten flere verktøy (SMB-utvikling, Næringsvennlig kommune, styreseminar) som kan gjennomføres med finansiering fra omstillingsprogrammet.

Tilretteleggende prosjekter: Samfunns- og infrastrukturtiltak kan finansieres dersom de har stor betydning for en vellykket omstilling. Eksempler på slike prosjekter er:

- Lokal mobilisering
- Bygdeutvikling
- Kompetanseutvikling
- Utvikling av nettverk mellom bedrifter

Bedriftsrettede prosjekter: Midlene skal primært brukes til prosjekter i tidlig fase (forstudie og forprosjekt), for å avklare potensial for hovedprosjekter. Midlene kan også gis til nyetableringer og i eksisterende bedrifter til:

- Fysiske investeringer
- Ekstraordinære etableringskostnader
- Markedsundersøkelser
- Prosess- og produktutvikling
- Kompetanseheving
- Konsulenthjelp

Kilde: regionalomstilling.no

Program for Regional omstilling åpner for en kombinasjon av bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter.

### 5.1 BEDRIFTSRETTEDE TILTAK

De bedriftsrettede tiltakene har til felles at de involverer næringslivet direkte, enten ved at programmet inviterer bedrifter til å lansere prosjekter som støtter opp under målsettingene og dermed kan motta tilsagn fra programmet, eller ved at programmet proaktivt igangsetter tiltak som næringslivet involveres i. Typer bedriftsrettede tiltak kan være:

- Tilskuddsordninger (søknadsbasert eller pick the winners)
- Akkvisisjon
- Risikofond
- Nettverk og samarbeidsarenaer

Næringslivets utviklingspotensial avgjorde i stor grad programmene innretning. I kommuner med vekstkraftig næringsliv var det grunnlag for søknadsbaserte omstillingsprogrammer, det vil si at det ble etablert ordninger der kommunens næringsliv kunne søke om støtte til gjennomføring av prosjekter i egen bedrift, jf. PLP-metodikken. Bø og Øksnes og Meråker hadde de mest rendyrkede søknadsbaserte ordningene, med henholdsvis 387 og 173 tilsagn totalt for programmet. Dette innebærer en strategi som går ut på å stimulere «underskogen» av næringsutviklingsinitiativer, og således generere et stort antall prosesser og utløse merverdi som i sum resulterer i et stort antall arbeidsplasser som ellers ikke ville eksistert.

I Sunndal hadde man en tilsvarende ordning, men med et langt lavere antall tilsagn (21). På Karmøy ble det gitt kun 17 tilsagn, til bedrifter valgt ut av omstillingsprogrammet («pick the winners»).

*Tabell 3: Antall tilsagn i omstillingsprogrammer med tilskuddsordning*

Omstillingsområde	Antall
Bø og Øksnes	387
Meråker	173
Sunndal	21
Karmøy	17
Kilde: Oxford Research	

Om lag 70 % av tilsagnene i Bø og Øksnes var på under 50 000,- kroner. I Sunndal ble det gitt relativt sett færre og større tilsagn, som gjennomsnittlig var på om lag 230 000,- kroner.

Mens man i Bø og Øksnes valgte en reaktiv rolle som søknadsbehandler, var man i Sunndal og på Karmøy mer proaktiv i rekrutteringen, og prosjektene som endte opp med å motta støtte ble formet med bistand fra omstillingsorganisasjonen, i hovedsak i de første to årene av programmet. Meråker inntok en mellomliggende posisjon, der man var til dels reaktiv og til dels proaktiv i stimulering av søknader. Omstillingsorganisasjonen arbeidet imidlertid prosessuelt med søknadene, og var alltid involvert i prosessen før endelig søknad ble levert.

Tilfanget av søknader synes i alle fire programmer å være tilpasset budsjettet som var til rådighet, gitt de kvalitetskrav som lå til grunn i søknadsbehandlingen. Tilfanget rapporteres av programmene å være tilfredsstillende, samtidig som det ikke var nødvendig å avvise søknader som møtte formelle krav i programmene. Programmet var dermed tilgjengelig for de bedrifter som hadde prosjektideer som var innenfor programmets rammer. Arbeidsformen som ble valgt i Sunndal, der prosjektideer ble formet av bedriften og omstillingsorganisasjonen i fellesskap, medfører at en balanse mellom budsjett og søknadstilfang naturlig oppstår.



I Sunndal ble det dessuten vektlagt å markedsføre programmet gjennom relevante kanaler som blant annet næringsforeningen, for å sikre forankring og gode søknader. Det ble ved oppstarten av programmet avholdt et åpent møte med næringsforeningen. På møtet ble det informert inngående om programmets rammer og ressurser, og det ble generert prosjektideer. I etterkant av møtet ble den enkelte bedrift fulgt opp av prosjektleder. Et tilsvarende møte ble avholdt det påfølgende året. En stor andel av de bedriftsrettede prosjektene i programmets portefølje ble generert i disse to møtene.

Eksempler på andre typer bedriftsrettede tiltak er akkvisisjon, risikofond og nettverksarbeid. Akkvisisjon går ut på å få en eksisterende virksomhet til å lokalisere virksomhet i den aktuelle kommunen. Dette var hovedstrategien i Meråker det første omstillingsåret, før man gikk bort fra denne måten å arbeide på. Akkvisisjon som utviklingsstrategi er i stor grad diskreditert i dag, til fordel for utvikling av næringslivet som eksisterer i kommunen. I Karlsøy spilte imidlertid omstillingsprogrammet en støttende rolle da Nofi AS etablerte virksomhet i kommunen.

I Vanylven ble det som del av omstillingsprogrammet etablert et risikofond som var tilgjengelig for kommunens næringsliv. Flere programmer har dessuten tilrettelagt for møteplasser og nettverk mellom bedrifter, ikke minst på reiselivsfeltet.

## 5.2 TILRETTELEGGENDE TILTAK - ATTRAKTIVITET

Alle de ni omstillingsprogrammene har gjennomført ulike typer tilretteleggende tiltak, som ikke er tiltenkt å resultere i konkrete arbeidsplasser i bestemte bedrifter, men på mer overordnet sett tilrettelegge for en mer attraktiv kommune å bo og drive næringsvirksomhet i. Det finnes et bredt spekter av tiltak innen denne kategorien, og noen av de hyppigste benevnelsene som brukes på tiltak i kategorien er følgende:

- Bolyst
- Stedsutvikling
- Infrastruktur (arbeid mot politisk myndighet)
- Boligsatsing

Begrepet bolyst benyttes gjerne som en sekkepost for ulike typer tiltak rettet mot å styrke kommunens attraktivitet som bosted. Ofte handler slike tiltak om å få i gang sosial aktivitet eller tilrettelegge for sosiale tilbud. Med stedsutvikling refereres det gjerne til fysisk utbedring av sentrumsområder i kommune, eller eventuelt oppgradering av et havneanlegg, eller lignende. Enkelte programmer har arbeidet mot samferdselsmyndigheter for å utbedre veitraséer, eventuelt for å plassere nye traséer der det er hensiktsmessig for kommunen. Det er også arbeidet blant annet med å sikre tilstrekkelig antall boliger i kommunen, slik at dette ikke utgjør en hemsko for utviklingen.

Selv om akkvisisjon ikke lengre er en anbefalt «utviklingsstrategi», er det en sentral kommunal oppgave å sikre kommunens attraktivitet som vertskommune for bedrifter blant annet gjennom å sikre tilstrekkelige næringsarealer, samt å oppgradere kompetansen til relevant personell i kommunens administrasjon slik at dialogen og inngripenen med kommunen ikke blir en barriere for vekst i eksisterende næringsliv og nye etableringer i kommunen. Program for Regional utvikling i Innovasjon

Norge tilbyr omstillingsprogrammer verktøyet «Næringsvennlig kommune» for å oppnå denne kompetansen.

## 6. Overordnet perspektiv

Oxford Researchs inngang til attraktivitet har i hovedsak vært som tiltak i ulike omstillingsprogrammer, der vår oppgave har vært å evaluere anvendelsen av virkemiddelet «regional omstilling». Vi har da vurdert i hvilken grad det aktuelle omstillingsområdet har anvendt virkemiddelet i henhold til intensjonen, og på den måte realisert de resultater og effekter som virkemiddelet er tenkt å realisere.

### 6.1 INTERVENSJONSLOGIKK I OMSTILLINGSPROGRAMMER

All virkemiddelbruk bygger på en intervensjonslogikk, det vil si en teori eller forestilling (eksplisitt eller implisitt) om hvordan intervensjonen kan forandre en kommune, region, bedrift etc. fra en statussituasjon til en ønsket situasjon. Intervensjonslogikken beskriver på hvilken måte bestemte tiltak skal omforme for eksempel en omstillingskommune fra en situasjon med betydelige utfordringer til en ny situasjon der disse utfordringene er mindre. Et tilsvarende begrep er programteori, som eksplisitt beskriver hensikten, det vil si de ønskede/planlagte endringene, med en innsats, hvilke mål som logisk er formulert, hvilke tiltak som implementeres for å nå målene og hvilke antakelser om årsaksammenheng som ligger til grunn for valg av tiltak. Dette er illustrert i figuren under.

Figur 1: Virkemiddelkjedens logikk



Intervensjonslogikken vil variere mellom ulike situasjoner. Statussituasjonen vil være ulik hva gjelder flaskehalser og systemsvikt, det vil si hvilket ressursbehov (risikoavlastning, tilrettelegging for nettverk og kunnskapsflyt, etc.) som eksisterer i situasjonen. Også distriktpolitiske vurderinger, av for eksempel kommunale og fylkeskommunale politikere, ligger til grunn for beslutninger om intervensjon i form av et regionalt omstillingsprogram.

Områder som har behov for offentlig initierte omstillingsprosesser kjennetegnes ved at de mangler den dynamikken som er nødvendig for å tilpasse seg nye rammebetingelser og gjennomføre en økonomisk omstilling. Dette er en form for markeds- eller systemsvikt.

Innovasjon Norge skal blant annet bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger, og regional omstilling er et av flere virkemidler for å nå målsettingen. Gjennom satsingen anvendes ressurser (finansielle ressurser, struktur i form av strategiske dokumenter, samt organisatoriske ressurser) for å iverksette ulike typer prosjekter (bedriftsrettede og tilretteleggende) for å oppnå ulike resultater (attraktivt lokalsamfunn, mer konkurransedyktige bedrifter, etc.) som skal gi en ønsket effekt (robuste, levedyktige lokalsamfunn).

Målet for Innovasjon Norges arbeid med regional omstilling er å bidra til å styrke næringsgrunnlaget gjennom økt verdiskaping og etablering av nye lønnsomme arbeidsplasser. Omstillingsområdet får derigjennom en mer variert og robust næringsstruktur. Arbeidet bidrar til å styrke den langsiktige næringsutviklingsevnen i området.

Virkemiddelet regional omstilling er bredt i sin innretning, ved at det inkluderer både tilretteleggende og bedriftsrettede tiltak. Tidligere var hovedtyngden av omstillingsprosjektene kommuner med en stor hjørnesteinsbedrift som nedbemannet eller ble avviklet, mens tendensen frem mot 2012 har vært opptak av flere små, næringssvake kommuner, og disse utgjør i dag hovedtyngden av omstillingskommunene. Imidlertid er det de siste årene igjen etablert flere omstillingsprogrammer på grunnlag av avvikling av hjørnesteinsbedrifter.

Erfaringene fra de ni omstillingsprogrammene viser at ressursgrunnlaget i form av næringslivets vekstpotensial i kommunene varierer betydelig. Enkelte av programmene har fokusert på bedriftsrettede prosjekter, mens andre har manglet bedriftsgrunnlaget for en slik innretning av programmet og ikke har hatt andre muligheter enn å satse på tilretteleggende prosjekter.

Verktøyets intervensjonslogikk blir dermed noe diffus. Resultatene av de to ulike prosjektypene er av ulik art. Tilretteleggende prosjekter skal gi resultater på samfunnsnivå, mens de bedriftsrettede prosjektene skal gi resultater for den enkelte bedrift eller eventuelt gruppering av bedrifter. Mulighetene for å måle resultater er mindre for tilretteleggende prosjekter, som gjerne også er mer langsiktige i sin karakter. Videre kan det tenkes at de ulike to prosjektypene krever ulik kompetanse i prosjektledelsen for omstillingsprogrammet.

I et intervensjonslogisk perspektiv er altså det sentrale spørsmålet om tiltakene som iverksettes har bidratt til å «korrigere» situasjonen som lå til grunn for omstillingsprogrammet. Oxford Research og andre analysemiljøers erfaring er at det er nødvendig å arbeide «med» næringslivet for å nå overordnede målsettinger om etablerte eller sikrede arbeidsplasser og et mer robust næringsliv. Slike målsettinger kan ikke nås gjennom tilretteleggende prosjekter, det vil si tiltak for å styrke kommunens attraktivitet, alene. Det er også stor usikkerhet og lite kunnskap om hvilke tilretteleggende tiltak som gir best resultat for økt verdiskaping og etablering av arbeidsplasser. Imidlertid kan tilretteleggende tiltak være svært viktige som et supplement til bedriftsrettede tiltak. For eksempel kan fravær av boliger i en kommune være en betydelig flaskehals for en kommunes utvikling, og offentlige tiltak for å fjerne denne flaskehalsen kan derfor være av stor betydning.

Innovasjon Norge utformet i 2013 en rapport om såkalt «Helhetlig omstilling», der det argumenteres for at bedriftsrettede og tilretteleggende tiltak må ses i sammenheng. Det argumenteres for at omstillingsbehovene i kommuner og regioner ikke kan avgrenses til «ren» næringsutvikling med fokus kun

på bedriftsøkonomisk lønnsomhet og arbeidsplassvekst. Helhetlig omstilling tar hensyn til relevante faktorer som hemmer og fremmer arbeidsplassvekst og attraktivitet i alle faser av omstillingsperioden.<sup>1</sup>

## 6.2 NÆRINGSLIVETS UTVIKLINGSEVNE

Næringslivets utviklingsevne er primært knyttet til selve næringsgrunnlaget i kommunen. En rekke omstillingskommuner er preget av et «tynnt» næringsliv bestående av små bedrifter uten vilje og evne til vekst. For eksempel var det i Rollag kommune i 2012 kun 379 private arbeidsplasser. Så selv om et omstillingsprogram kan rette deler av sin oppmerksomhet mot etablerere og gründere, og på den måten bidra til å skape helt nye arbeidsplasser og bedrifter, vil det være behov for å få inngripen med det eksisterende næringslivet for å bidra til det antall nye arbeidsplasser som omstillingsprogrammer typisk har målsetting om (nærmere om målsettinger i kapittel 3).

Årsaken til at noen kommuner ikke benytter Innovasjon Norges måte å drive omstillingsarbeid på, i betydning nyttiggjør seg den såkalte «verktøykassen»,<sup>2</sup> kan være at de ikke har et næringsgrunnlag (eller kun i noen grad har næringsgrunnlag) å anvende verktøyene på. Undersøkelser viser at det lokale næringslivets engasjement er helt avgjørende for et vellykket omstillingsprosjekt.<sup>3</sup>

Omstillingsprogrammene i Vanylven og Nesset, samt i Bø kommune, manglet et vekstkraftig næringsliv som kunne nyttiggjøre seg verktøyene, og tilretteleggende aktiviteter ble derfor dominerende i disse programmene. Næringslivets utviklingsevne og robusthet har ikke styrket seg i vesentlig grad i disse områdene.

Næringslivets utviklingsevne og robusthet kan styrkes gjennom differensiering, som gjerne følger av mindre avhengighet til en hjørnesteinsbedrift i kommunen. En slik utvikling rapporteres å ha forekommet i Sunndal etter nedskaleringen av Hydros virksomhet. Sunndal har et relativt robust næringsliv med en betydelig utviklingsevne, og denne er styrket i løpet av omstillingsperioden. Også i Meråker er næringslivet mer robust ved avslutningen enn ved oppstarten av omstillingsprogrammet. Dette begrunnes med at næringsstrukturen er blitt mer differensiert, mens smelteverket tidligere var svært dominerende i kommunens næringsliv.

En annen faktor som påvirker muligheter for og gjerne også resultater av omstillingsprogrammer er omstillingsområdet geografiske lokalisering i forhold til regionale sentra. Områder som er del av en funksjonell arbeidsmarkedsregion kan oppleve at en betydelig økning i antall arbeidsledige som følge av avvikling av virksomhet raskt synker tilbake til et normalnivå, ettersom de arbeidsledige absorberes av arbeidsmarkedet. Dette var tilfellet for Karmøy, der Hydros nedskalering medførte nærmere 400 arbeidsledige, som raskt ble allokert til nye stillinger.

---

<sup>1</sup> Innovasjon Norge 2013: Fagrapport – Program for helhetlig omstilling

<sup>2</sup> regionalomstilling.no

<sup>3</sup> Jakobsen og Drangland (2009): Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet. Erfaringer fra gjennomførte omstillingsprogram.

Mer utfordrende er det for små distriktskommuner med «tynt» næringsliv og liten mulighet for utpendling til et regionsenter. I slike kommuner må bortfalte arbeidsplasser erstattes med nye for å opprettholde det totale antall arbeidsplasser.

Næringsgrunnlaget i en omstillingskommune er av stor betydning for muligheten til å gjennomføre bedriftsrettede prosjekter. Samtidig er det Oxford Researchs observasjon at kompetansen i omstillingsorganisasjonen er av betydning for å utnytte det potensialet som faktisk eksisterer. En kompetent omstillingsorganisasjon kan lykkes med å etablere relevante prosjekter og realisere det potensialet for nye arbeidsplasser som finnes. Et eksempel på dette er programmet i Flakstad kommune, der resultatene sett opp mot næringsgrunnlaget vurderes av Oxford Research som gode.

#### **EKSEMPEL: OMSTILLINGSPROGRAMMET I NESSET**

Omstillingsprogrammet i Nesset vurderes av Oxford Research som veldrevet innen rammene som eksisterte, men det var langt fra å nå måltallene for nye arbeidsplasser. Det var ikke gjennomført en konsekvensanalyse før oppstart, og først tidlig i omstillingsperioden, etter en serie bedriftsbesøk, ble det tydelig at det kun fantes et svært begrenset tilfang av bedrifter å arbeide med – det var liten vilje og evne til vekst. Man forsøkte å rekruttere bedrifter, men lyktes ikke.

Programmet ble ikke forankret i næringslivet. Det gjennomførte i hovedsak tilretteleggende tiltak, som gir resultater på samfunnsnivå, og krever lengre tidshorison, andre målformuleringer og annen prosjektlederkompetanse enn bedriftsrettede prosjekter.

Programmet ble dermed ikke virkningsfullt i henhold til intensjonen, det vil si å bidra til etablering av arbeidsplasser, og situasjonen som lå til grunn for etablering av omstillingsprogrammet er ikke på noen måte korrigeret.



#### DANMARK

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg  
Danmark  
Tel: (+45) 3369 1369  
office@oxfordresearch.dk

#### NORGE

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norge  
Tel: (+47) 4000 5793  
post@oxford.no

#### SVERIGE

Oxford Research AB  
Norrländsgatan 11  
103 93 Stockholm  
Sverige  
Tel: (+46) 08 240 700  
office@oxfordresearch.se

#### FINLAND

Oxford Research Oy  
Helsinki:  
Fredrikinkatu 61a, 6krs.  
00100 Helsinki, Suomi  
www.oxfordresearch.fi  
office@oxfordresearch.fi

#### BRUXELLES

Oxford Research  
C/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
www.oxfordresearch.eu  
office@oxfordresearch.eu

#### LATVIJA

Baltijas Konsultācijas, SIA  
Vilandes iela 6-1  
LV-1010, Rīga, Latvija  
Tel.: (+371) 67338804  
info@balticconsulting.com  
www.balticconsulting.com