

# **SNF-RAPPORT NR. 40/01**

## **Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling**

**Underveisvaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen  
i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal**

**av**

**Stig-Erik Jakobsen, Sturla Alvheim,  
Olav Kvitastein og Jens Christian Hansen**

SNF-prosjekt nr. 4195 "Evaluering av statlig støttede omstillingsinnsatsen  
i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal"  
Oppdragsgiver for prosjektet er Kommunal- og regionaldepartementet

STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING  
Bergen, august 2001

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale  
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.  
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale  
og i strid med åndsverkloven er straffbart  
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0163-4  
ISSN 0803-4036

## **FORORD**

KRD har gitt SNF i oppdrag å gjennomføre en underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal.

SNF er blitt bedt om å analysere *organiseringen og gjennomføring av disse omstillingsprogrammene*. Hoveddelen av analysen knyttes opp mot en slik prosessevaluering. I tillegg etterspør oppdragsgiver også en vurdering av resultater av omstillingsarbeidet så langt, noe som dermed også behandles i evalueringen. I samarbeid med oppdragsgiver er vi kommet fram til følgende temaer for denne evalueringen:

### **I) Målsetninger og strategier**

Dette innebærer en drøfting av målsetningene og de sentrale strategiene for det lokale omstillingsarbeidet. Det dreier seg altså om å avdekke profilen på det lokale arbeidet. Videre vil vi diskutere hvordan denne samsvarer med de overordnede målsetningene for omstillingsbevilgningen.

### **II) Organisering og drift av omstillingsprogrammet**

Her inngår en diskusjon av hvordan omstillingsarbeidet er organisert, hvordan arbeidet styres, hvordan omstillingsenheten jobber og hvilke erfaring brukerne har med det operative omstillingsorganet.

### **III) Rollefordelingen i omstillingsprogrammet**

Dette inkluderer en diskusjon av ansvar- og rollefordelingen mellom de ulike instansene som er involvert i det operative omstillingsarbeidet (omstillingsenheten, kommunen, fylkeskommunen, SND/SIVA).

### **IV) Geografiske virkeområder**

Her vurderes lokale omstillingsprogrammer opp mot regionale programmer, og vi ser på hvilke fordeler og ulemper det er knyttet til ulike geografiske virkeområder.

### **V) Resultater og erfaringer**

I denne delen drøfter vi foreløpige resultater av omstillingsprogrammene sett i forhold til hva som er målsetningene for virkemiddelet. I tillegg trekker vi ut noen erfaringer som man har høstet i omstillingsarbeidet. Vi drøfter også en eventuell videreføring av utviklingsarbeidet i de aktuelle områdene.

I rapporten gjør vi våre vurderinger og presenterer også enkelte anbefalinger. Formålet med vurderingene og anbefalingene er at de skal ha *en handlingsskapende effekt*. De skal bidra til diskusjoner rundt i de enkelte omstillingsprogrammene og hos oppdragsgiver, og eventuelt lede til justeringer og nye tilpasninger. I tråd med omstillingsbevilgningens ånd ønsker vi imidlertid at eierskapet til eventuelle endringene skal ligge hos de enkelte programmene.

Kontaktpersoner i KRD har vært Gunnhild Aasmoe og Trine I. Haugaard. I tillegg er det opprettet en referansegruppe bestående av Gaute Fardal (Dalane), Geir Gjørsvik (Bremanger), Bjørn Guvåg (Møreforskning), Nils Jacobsen (Sokndal), Åse Kaurin (Glåmdal), Toralf Norheim (Sogn og Fjordane Fylkeskommune), Øystein Strømme Rasmussen (Odda), Svein Aksel Sellevold (Vaksdal) og Kjell Åge Sire (SND). Disse har kommet med innspill til evalueringsarbeidet, men alle konklusjoner og vurderinger står for forfatterens egen regning.

#### Leserveiledning:

Del 1 etablerer en bakgrunnsforståelse for evalueringen. Her presenteres omstillingsbevilgningen og vi drøfter relevant teori for evalueringen. I tillegg presenterer vi opplegget for vår evaluering og omtaler metodiske utfordringer.

Del 2 gir en samlet vurdering av de omstillingsområdene som inngår i vår evaluering. Med en slik samlet analyse ønsker vi å gi oppdragsgiver (KRD) innspill til en mer generelle vurdering av omstillingsvirkemiddelet.

Del 3-7 gir detaljerte analysere av hvert enkelt område. I tillegg til at det er viktig å dokumentere det arbeidet som er gjort i omstillingsprogrammene på en god måte, skal disse analysene også gi innspill til de enkelte omstillingsenhetene og da særlig i forhold til arbeidet i avslutningsfasen som de fleste av omstillingsprogrammene som evalueres nå går inn i.

Del 8 presenterer resultater fra en survey som ble gjennomført i utvalgte omstillingsområdene for å si noe generelt om bedriftenes erfaringer med omstillingsbevilgningen.

Stig-Erik Jakobsen har vært prosjektleder og har hatt hovedansvaret for del 1, 2, 3, 7 og 8. Sturla Alvheim har hatt ansvaret for del 4 og 6, mens Olav Kvitastein har hatt ansvaret for del 5.

## **Sammendrag**

Dette sammendraget presenterer noen felles erfaringer fra analysene av de utvalgte områdene. I tillegg oppsummeres de forskjellige omstillingsprogrammene avslutningsvis i hver enkelt delanalyse.

## **Profil og målsetninger**

### **Valg av målsetninger**

I følge de overordnede retningslinjene for omstillingsbevilgningen skal virkemiddelet bidra til at det etableres lønnsomme arbeidsplasser i området og at den lokale/regionale utviklingskompetansen styrkes. Disse målsetningene vektlegges ulikt i de programmene vi har evaluert. De lokale programmene har prioritert å bidra til at det skapes et gitt antall arbeidsplasser i løpet av omstillingsperioden, mens de regionale programmene legger mer vekt på å styrke den langsiktige utviklingsevnen/kompetansen.

### **Valg av strategier**

Programmene er opptatt av å bidra til endrings- og omstillingsprosesser i næringslivet, men enkelte av dem supplerer med satsingsområder for å få til en bredere samfunnsomstilling. I lokale programmer vil det ofte være problematisk å spisse satsingen mot utvalgte sektorer siden næringslivet allerede i utgangspunktet er av begrenset omfang, og man må således ta tak i de mulighetene som finnes. I de regionale programmene, som omfatter et betydelig større spekter av virksomheter, er mulighetene til konsentrert satsing mot utvalgte sektorer betydelig bedre. Videre vil vi også påpeke at det er viktig at omstillingsarbeidet synliggjør sammenhengen mellom bolyst, kompetanseheving i befolkningen og vekst i næringslivet.

### **Partnerskap**

Strategivalgene i våre omstillingsområder baserer seg på å videreutvikle lokale ressurser og fortrinn, noe som er fornuftig. Samtidig er det viktig av å trekke inn eksterne aktører og deres kompetanse for å løse opp på det som ofte kan være fastlåste prinsipper for lokal næringsutvikling. Omstillingsarbeidet bør ha en god balanse mellom satsing på lokal kunnskap og prinsipper og ekstern innflytelse og ideer.

## **Konsentrasjon**

Omstillingsprogrammene preges av en viss innledende ”famling”. Etter hvert setter programmene seg og får langt på vei sin egen profil. Det er en utfordring å korte ned på den innledende ”søkeperioden”. Det kan være en fordel å gå bredt ut innledningsvis i programmet slik at flest mulig gis anledning til å delta. Dette vil skape engasjement og oppslutning om programmet. Samtidig må det også vises en viss nøkternhet slik at programmet ikke skaper urealistiske forventninger som blir umulige å innfri.

## **Kortsiktige og langsikte mål**

Et av omstillingsprogrammenes største utfordringer er at de både må jobbe på kort og på lang sikt. Resultater på kort sikt styrker programmets legitimitet og gir det et godt omdømme, noe som er viktig for å skape en tilstrekkelig oppslutning og engasjement rundt programmet fra næringslivet og andre sentrale lokale aktører. Samtidig må programmene jobbe på lang sikt for å bidra til utvikling av prosesser som kan gi en mer grunnleggende omstilling av lokalsamfunnet eller regionen.

## **Måleindikatorer**

Etablering av et gitt antall arbeidsplasser innebærer ikke at et samfunn automatisk er mer omstilt og robust. Arbeidsplasser kan forsvinne, men de kan også legge grunnlaget for ytterligere nye arbeidsplasser. Det er derfor noe statisk å forestille seg at suksess skal avhenge av at det skapes et gitt antall nye arbeidsplasser innen en avgrenset tidsperiode. Det er også mulig å anvende mer generelle måleindikatorer eksempelvis knyttet til utdanningsnivå eller befolkningstall for utvalgte grupper. Vil imidlertid påpeke at jo mer generelle og omfattende måleindikatorer blir, desto vanskeligere vil det være å anslå omstillingsprogrammets konkrete betydning for disse indikatorene. Det vil være fordelaktig om det etableres noen generelle retningslinjer for hvordan effektene av omstillingsprogrammene skal måles, hvilke måleindikatorer som skal brukes og til en viss grad også hva som forventes oppnådd av et omstillingsprogram. Dette vil gjøre det enklere å vurdere programmets vellykkethet både underveis og i etterkant.

## **Organisering og drift av omstillingsprogrammene**

### **Fristilling av omstillingsenheten**

I alle områdene er omstillingsenhetene fristilt fra den kommunale organisasjonen, men på ulike måter og i varierende grad. Gjennomgående gjør fristillingen omstillingsenhetene mer beslutningsdyktige og sikrer en effektiv saksbehandling, samtidig som den gir en avpolitisering og bedre ivaretagelse av den faglige autonomien i utviklingsarbeidet.

### **Forankring**

AS er den organisasjonsformen som ser ut til å gi de beste mulighetene for å trekke næringslivet forpliktende med i omstillingsarbeidet, men fristilling av omstillingsarbeidet i et eget AS kan også resultere i en kommunal ansvarsfraskrivelse. Kommunen kan imidlertid inkluderes i omstillingsarbeidet gjennom styrerepresentasjon, ved at omstillingsselskapet forvalter kommunale planoppgaver (utarbeidelse/revidering av strategisk næringsplan) og gjennom prosjektdeltakelse.

### **Omstillingsstyre**

Det overordnede styringsansvaret for omstillingsarbeidet er tillagt et eget omstillingsstyre. For å styrke den lokale/regionale utviklingskompetansen bør omstillingsstyrene bestå av representanter fra omstillingsområdet. Det er også viktig at man får inn ulike former for kompetanse og forskjellige perspektiver i et slikt styre. Det bør både inkluderes ulike typer næringslivserfaringer, kunnskap om bredere omstillingsprosesser og kunnskap om det kommunale systemet. Samtidig må disse ønskene om ulike perspektiver vurderes i forhold til det å ha et effektivt og handlingsdyktig styre. Det ser ut til at 5-7 personer er et passende antall for å få et styre med en viss bredde som også er handlingsdyktig.

### **Arbeidsform**

Omstillingsenhetene har både fungert som pådrivere for å få i gang lokale utviklingsprosesser, vært bidragsytere og partnere i forbindelse med tiltak som opprinnelig var initiert i næringslivet og vært saksbehandlere ved søknader om støtte til enkeltprosjekter. En slik arbeidsmåte synes i utgangspunktet å være fornuftig for å fange opp de mulighetene som finnes. Videre registrerer vi en endring i arbeidsmåten underveis i omstillingsperioden. Mens

programmene i en tidlig fase baserte seg mye på innspill fra aktører i området, blir arbeidet etter hvert mer proaktivt og med en større andel egeninitierte prosjekter

### **Deltakelse fra næringslivet**

Omstillingsprogrammene har langt på vei klart å fått med seg det lokale/regionale næringslivet som deltakere i utviklingsarbeidet. Omstillingsvirkemiddelets innretning, med en brei og variert innsats for å få i gang positive utviklingsprosesser i et område, samsvarer også godt med det som er bedriftenes forventninger til dette virkemiddelet. Det har imidlertid vært krevende å få med hjørnesteinsbedriftene. Noe av hensikten med omstillingsarbeidet er imidlertid at det utvikles nye bedrifter og virksomheter innenfor alternative eller relaterte næringssektorer og kompetanseområder. Nøkkelaktører i omstillingsarbeidet blir lokale personer med erfaring, kunnskap, vyer og engasjement for stedet og næringslivet. Disse trenger ikke nødvendigvis ha tilknytning til de største bedriftene.

## **Rollefordeling i omstillingsarbeidet**

### **Kommunale myndigheter**

Kommunale myndigheter spilte en aktiv rolle i omstillingsarbeidets innledende fase. Med fristilling av det operative omstillingsarbeidet fikk kommunale myndigheter en mer tilbaketrukket og overvåkende rolle. Det har vært vanskelig for enkelte kommuner å akseptere en slik ny rolle, og det er derfor viktig med god kommunikasjon mellom omstillingsenheten og det kommunale systemet for å fjerne eventuelle uklarheter knyttet til rollefordelingen.

### **Fylkeskommunen**

Fylkeskommunen har gjennomgående hatt en tilbaketrukket og passiv rolle i omstillingsarbeidet. Den har i liten grad bidratt som faglig rådgiver, men har sikret at det aktuelle omstillingsprogrammet inkluderes i det øvrige plan- og utviklingsarbeidet som fylket er engasjert i.



### **Statlig oppfølging**

I de fleste omstillingsområdene har SND ansvaret for den statlige oppfølgingen av omstillingsarbeidet. Fra omstillingsområdene hevdes det at SND i utstrakt grad har bidratt med faglige råd og innspill og til å kvalitetssikre det operative omstillingsarbeidet. Generelt vil vi understreke at det er viktig at det i størst mulig utstrekning etableres en enhetlig struktur for statlig oppfølging av omstillingsbevilgningen. Samtidig må selvsagt innsatsen i de enkelte områdene tilpasses programmenes omfang og kompleksitet

### **Konsulenter**

Konsulenter er viktige bidragsyter i omstillingsarbeidet, blant annet for å avdekke utviklingsmuligheter og gjennomføre kurs og kompetansehevende tiltak. Ingen av våre omstillingsprogrammer ser ut til å være preget av en overdreven bruk av konsulenter. Når det er mulig, er det også viktig at lokale/regionale konsulenter brukes slik at man sikrer lokal læring. Slike konsulenter har også god kunnskap om det lokale/regionale næringslivet.

## **Geografisk virkeområde for omstillingsprogrammene**

### **Ulikheter**

Det er enklere for lokale programmer å få en forankring i et område, mens regionale programmer gir større muligheter for en mer profilert og konsentrert satsing. Vi vil også hevde at det er en mer krevende oppgave å utvikle et vellykket regionalt omstillingsprogram enn et lokalt program. I et regionalt program er det en rekke aktører og interesser som må samordnes og koordineres. Det er også en fare for at programmet ”drukner” i annen mer ordinær utviklingsinnsats.

### **Tradisjoner**

Vi mener at når flere kommuner eller regioner får felles omstillingsstatus er det en fordel at disse har tradisjon for å drive med interkommunalt eller regionalt utviklingsarbeid. Da vil man allerede være et stykke på vei i å etablere et regionalt utviklingsorgan som oppnår legitimitet i området, og det også vil være lettere å få aksept for en regional tankegang blant sentrale aktører

## **Effekter og erfaringer**

### **Aktivitetssomfang**

I de enkelte programmene er det iverksatt et stort antall prosjekter, med betydelig bredde og involvering fra en rekke enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner i områdene. Det ser også ut som om gjennomføringsevnen har vært god.

### **Arbeidsplasser**

Omstillingsbevilgningen skal bidra til nye arbeidsplasser i omstillingsområdet. De programmene som opererer med et gitt antall nye arbeidsplasser som måleindikator ser ut til å ha en relativ god måloppnåelse. Det er imidlertid en betydelig uklarhet rundt "telling" av arbeidsplassene. De ulike programmene har eksempelvis ikke en felles metode for registrering av arbeidsplasser som kan godskrives programmet. Selv om det er vanskelig å avgjøre i hvor stor grad veksten i arbeidsplasser som framheves av omstillingsprogrammene faktisk kan tilskrives det enkelte program, finnes det trolig også en rekke andre positive effekter av omstillingsarbeidet som vi ikke klarer å registrere, enten fordi de ikke er kjente eller fordi vi ikke har gode nok registreringsmetoder.

### **Lokal og regional utviklingskompetanse**

Omstillingsarbeidet skal også styrke den lokale/regionale utviklingskompetansen. Både personer som er engasjert i administrasjonen for omstillingsenheten og de aktørene som har deltatt i styrearbeid har tilegnet seg betydelig kompetanse i å arbeide med nærings- og samfunnsutvikling. Operativ drift har bidratt til en profesjonalisering av det lokale/regionale tiltaksarbeidet. Også de fleste bedriftene som har vært involvert i programmet har til en viss grad fått styrket sin utviklingskompetanse. I de enkelte omstillingsområdene har det funnet sted en vesentlig oppgradering av SMB-bedriftene, mens det har vært vanskeligere å både engasjere og generere spin-off effekter fra de lokale hjørnesteinsbedriftene.

### **Erfaringer**

En viktig erfaring fra de evaluerte omstillingsprogrammene er at suksess i omstillingsarbeidet synes å være svært person- eller aktøravhengig. Lederne for de enkelte prosjektene må ha den rette kompetansen og gjennomføringsevnen, og det er også fordelaktig med fagpersoner med

et engasjement for fellesskapet og stedet. Også i administrasjonen og i styret for de ulike omstillingsenhetene er det viktig at man har personer med de rette egenskapene i. Særlig administrasjonen, som i de fleste tilfellene består av én eller to personer, vil være sårbare ved personal endringer.

### **Samlet vurdering**

Gjennomgående har vi et relativt positivt inntrykk av håndteringen av omstillingsbevilgningen. De programmene vi har evaluert drives på en god måte. Vi har også sans for omstillingsbevilgningens innretning, som gir de lokale/regionale aktørene anledning til å forme de enkelte programmenes profil og arbeidsmåte. Det er imidlertid viktig at dette skjer innenfor visse rammer. En for stor variasjon mellom programmene kan gjøre det problematisk å drive god statlig oppfølging. Det blir da også vanskeligere å gjennomføre evalueringer av om virkemiddelet virker.

## **Innhold**

<b>Del 1 Bakgrunn for omstillingsevalueringen.....</b>	<b>3</b>
<b>Del 2 Samlet diskusjon av de utvalgte omstillingsprogrammene.....</b>	<b>33</b>
<b>Del 3 Evaluering av omstillingsprogrammet i Vaksdal.....</b>	<b>73</b>
<b>Del 4 Evaluering av omstillingsprogrammet i Bremanger.....</b>	<b>137</b>
<b>Del 5 Evaluering av omstillingsprogrammet i Odda.....</b>	<b>189</b>
<b>Del 6 Evaluering av omstillingsprogrammene i Sokndal og Dalane.....</b>	<b>225</b>
<b>Del 7 Evaluering av omstillingsprogrammet i Glåmdal.....</b>	<b>291</b>
<b>Del 8 Resultater fra bedriftsundersøkelsen.....</b>	<b>365</b>
<b>Litteratur.....</b>	<b>382</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>385</b>



## **DEL 1**

### **Bakgrunn for omstillingsevalueringen**



## Innhold

<b>1. Om omstillingsbevilgningen</b> .....	7
1.1. Beskrivelse av virkemidlet.....	7
1.2. Innretningen av omstillingsarbeidet.....	8
1.3. Organiseringen av omstillingsarbeidet.....	11
1.4. Forholdet til andre virkemidler.....	13
<b>2. Et teoretisk perspektiv på omstilling og regional næringsutvikling</b> .....	15
<b>3. Erfaringer fra tidligere evalueringer</b> .....	19
3.1. Nordlandsforsknings omstillingsevalueringer.....	19
3.2. Evalueringen av Beredskapsprogrammet.....	22
3.3. Andre evalueringer.....	24
<b>4. Gjennomføringen av vår evaluering</b> .....	28
4.1. Opplegg og metodiske utfordringer.....	28
4.2. Datagrunnlaget og tolkning.....	29
4.3. Formålet med evalueringen.....	31



## **Innledning**

I denne første delen av rapporten etablerer vi en bakgrunnsforståelse for analysen. I kapittel 1 tar vi for oss trekk ved omstillingsbevilgningen som et statlig virkemiddel. Vi gir en beskrivelse av virkemidlet og drøfter hvordan virkemidlet har vært anvendt og organisert. Vi beskriver også forholdet til andre statlige virkemidler. I kapittel 2 gis en teoretisk bakgrunnsforståelse av omstilling og regional næringsutvikling, mens vi i det påfølgende kapitlet trekker inn erfaringer fra tidligere evalueringer av omstillingsarbeid (kap.3). Kapittel 4 presenterer det metodiske opplegget og utfordringer for vår evaluering.

## Kapittel 1. Om omstillingsbevilgningen

### 1.1. Beskrivelse av virkemidlet

Omstillingsbevilgningen er et ekstraordinært statlig virkemiddel som brukes i tillegg til de ordinære virkemidlene i nærings- og distriktpolitikken. Tilskuddet kan gis til områder som står foran spesielt store omstillingsproblemer som en følge av en negativ utvikling når det gjelder arbeidsplasser og bosetting. Omstillingsbevilgningen skal bidra til utvikling av lønnsomme arbeidsplasser og en mer robust og variert næringsstruktur på stedene som får støtte. I tillegg skal virkemiddelet styrke næringsutviklingsevnen i slike områder, blant annet gjennom økt kompetanse og bedre samarbeidsforhold mellom offentlige og private aktører (St.prp.nr.1, 2000-2001, post 56). Den overordnede målsetningen for omstillingsbevilgningen uttrykkes på følgende måte av Kommunal og regionaldepartementet (som har bevilgningsansvaret for ordningen): ”...fremme etablering av varige, lønnsomme arbeidsplasser gjennom økt verdiskapning i næringslivet, samt å øke lokal/regional innsats og kompetanse innenfor omstilling og næringsutvikling” (jf. tilbudsforespørsel fra KRD).

Den statlige omstillingsbevilgningen har sine historiske røtter i det regjeringsoppnevnte ”Industristedsutvalget”, eller det som også omtales som ”Buvik-utvalget”, arbeid på begynnelsen av 1980-tallet (NOU 1983:10). Utvalget drøftet de spesielle problemene som de ensidige industristedene slet med, blant annet svekket lønnsomhet og nedbemanning ved hjørnesteinsbedriften. Viktige årsaker til denne negative utviklingen var redusert internasjonal etterspørsel, sterkere konkurranse i markedene og prisfall for mange av produktene fra norsk industri og bergverksdrift.

Tradisjonelt hadde regjeringen forsøkt å løse disse problemene gjennom en *subsidiepolitikk*, dvs. at aktiviteten ble opprettholdt i virksomheter som gikk dårlig gjennom overføringer i påvente av en ny internasjonal konjunkturoppgang. Buvik-utvalget påpekte at en slik motkonjunkturpolitikk måtte vike for en strukturpolitikk som forutsatte gjennomgripende næringsomstillinger på steder som var rammet av strukturell krise. Følgelig foreslo utvalget at det ble stilt til disposisjon en ”*særskilt omstillings- og utviklingsbevilgning*” for å bryte den negative utviklingsspiralen i disse områdene (NOU 1983:10, s.13).

I den påfølgende stortingsmeldingen sluttet regjeringen seg til Buvik-utvalgets forslag om en særskilt bevilgning (St.meld.nr.78 (1983-84)). Fauske (med Sulitjelma) var i november 1983 den første kommunen som fikk omstillingsbevilgning i tråd med utvalgets intensjoner. I løpet av perioden 1983 til 1995 ble det over statsbudsjettet til sammen gitt tilsagn om 690 millioner kroner til omstillings- og utviklingsarbeid (Andersen m.fl. 1997:27). Også etter 1995 har det årlig vært brukt betydelige beløp. For år 2000 ble det brukt ca. 88 millioner over posten "Omstilling og Nyskaping", og det var da 15 kommuner/regioner som fikk tilskudd til operativt omstillingsarbeid. For 2001 er rammen på 89 millioner kroner.

## 1.2. Innretningen av omstillingsarbeidet

Hvilke overordnede strategier har så vært gjeldende for omstillingsbevilgningen? I Buvik-utvalgets innstilling kan det identifiseres to hovedstrategier for hvordan det skulle skapes en positiv utvikling i omstillingsområdene. Den første var rettet mot bedriftsutvikling. Omstillingsbevilgningen skulle :"*...fremme omstilling av produksjon ved hjørnesteinsbedriften til virksomhet som antas å gi lønnsom drift på sikt*"(NOU 1983:10, s.13). Den andre var rettet mot stedsutvikling. Man skulle: "*....stimulere til nyetableringer og tiltaksarbeid på industristedet i kommunen*" (op.cit.).

Den første strategien, som altså dreier seg om å omstille den viktigste bedriften eller den viktigste bransjen på stedet, forutsetter at det må gjennomføres en effektivisering av eksisterende industri og en omlegging av produksjonen til aktiviteter som gir en bedring av bedriftenes konkurranseevne. I stedsutviklingsstrategien står stimulering av ny virksomhet på stedet sentralt. Det er viktig "*...å følge opp de mindre bedriftene på stedet, og til å stimulere til utvikling av ideer og nyetableringer med utgangspunkt i forutsetninger og ressurser i lokalsamfunnet*" (NOU 1983:10, s.12). Tradisjonelt hadde det på disse stedene i liten grad vært "nødvendig" å tenke nytt siden den dominerende bransjen eller hjørnesteinsbedriften genererte de arbeidsplassene og den verdiskapningen som var nødvendig for å opprettholde aktiviteten i lokalsamfunnet. Det fantes i liten grad kultur for å drive med nyskaping og det var følgelig nødvendig med en "holdningsendring": "*For at etablering av ny virksomhet skal kunne få noe omfang av betydning, må det derfor skapes et positivt etablererklima*" (NOU

1983:10, s.11). Et slikt klima er igjen avhengig av at det investeres i "human-kapitalen" på stedet: "*En lokalbefolkning med generelt høyt utdanningsnivå vil være en viktig forutsetning for å sikre en allsidig næringsstruktur.*" (NOU 1983:10, s.12)

Den anbefalte strategien er altså å iverksette tiltak for å effektivisere og styrke eksisterende virksomheter, fremme nyskaping innenfor små og mellomstore bedrifter, utvikle en etablerer- eller entreprenørånd på stedet og styrke den lokale kompetansen. Det er følgelig *egenbasert utvikling* som er Buvik-utvalgets "resept" for å fremme utviklingen på de ensidige industristedene. Både i Norge og i andre europeiske land ble slik egenbasert utvikling den dominerende strategien i distrikts- og regionalpolitikken utover på 1980-tallet (Amin m.fl. 1992, Isaksen 1995).

En alternativ strategi for lokal næringsutvikling er den såkalte *akkvisisjonsstrategien*, som går ut på at stedene gjennom ulike virkemidler skal trekke til seg bedrifter og investeringer utenfra, og på den måten oppnå en positiv lokal utvikling. På 1970-tallet var akkvisisjon den dominerende strategien i det kommunale tiltaksarbeidet (Teigen 1982). Gjennom denne strategien håpet man å oppnå en regional omfordeling av industrivirksomhet. Buvik-utvalget antydte imidlertid at det å satse på investeringer utenfra ikke ville føre fram (Andersen m.fl. 1997:5). Det var vanskelig for de små isolerte industristedene å konkurrere med de mer sentrale stedene i Norge. Mange av de potensielle investorene var også utenlandske aktører som kunne sammenligne lokaliteter i flere land, og det høye kostnadsnivået ga Norge en konkurranseulempe. Selv om enkelte omstillingsområder har satset på akkvisisjonsstrategi som løsning for å få til en hurtig kompensasjon ved bortfall av arbeidsplasser, mistet akkvisisjonsstrategien mye av sin status i norsk distriktpolitikk utover på 1980-tallet og ble i stor grad forbundet med en "passiv" form for næringsutvikling. Samtidig bidro også stagnasjon i økonomien på slutten av 1970-tallet til at det var mindre å omfordele (Isaksen 1995).

I løpet av 1990-tallet er innretningen på omstillingsbevilgningene til en viss grad endret. For det første er *omstillingsområdene blitt gitt en bredere definisjon* og den direkte koblingen til de ensidige industristedene er delvis forlatt (Guvåg 1999:2). Følgelig kan flere geografiske områder inkluderes i ordningen. Videre har omstillingsproblemene i økende grad blitt betraktet som *regionale mer enn kommunale*. Dette innebærer at de best kan løses gjennom samarbeid mellom flere kommuner (Hatling m.fl. 2000:73). Dermed har man i større grad fått

omstillingsprogrammer som har et regionalt virkeområde. Men fortsatt gis det støtte til enkeltkommuner, slik vårt prosjekt tydelig viser, hvor det er tre kommuner og to regioner som evalueres. En regionalt virkeområde innebærer at kompleksiteten i organiseringen og styringen av arbeidet forsterkes siden flere aktørgrupper involveres som potensielle deltakere. Det er også en fare for at dette innebærer at omstillingsmidlene blir smurt "for tynt" utover. Mulighetene for konsentrert innsats vil i utgangspunktet være større i prosjekter hvor en enkeltkommune er det geografiske virkeområde. Den tredje viktige endringen er at man har gått fra et ensidig fokus på kriseinitiert omstilling til *økt vektlegging på beredskapsbasert omstilling*. Den første type omstilling oppstår når en hjørnesteinsbedrift eller bransje gjennomgår raske og kraftige reduksjoner, eventuelt at sentrale bedrifter legges ned. Den andre type omstillingsbehov utløses av en langvarig negativ utvikling når det gjelder antall arbeidsplasser og antall innbyggere i et område (Karlsen og Lindeløv 1998:8).

Disse endringene synliggjøres også i de gjeldende tildelingskriteriene for omstillingsbevilgningen. Her heter det: *"For å få støtte er hovedkravet at et område (kommune/region), som hovedregel, må ha en reduksjon i den direkte sysselsettingen ved hjørnesteinsbedrift/næring på minimum 10% av total sysselsetting i området. Unntaksvis kan områder med særskilte og langsiktige problemer knyttet til omstrukturering innen næringslivet få støtte fra denne bevilgningen. Omstillingsprosjektene skal i hovedsak ha et regionalt perspektiv."* (St.prp.nr.1, 2000-2001, post 56)

Samlet bidrar disse endringene i tildelingskriteriene til at flere områder i utgangspunktet har muligheter for å bli definert som omstillingsområde, samtidig som terskelen for at det enkelte område skal få omstillingsstatus blir lavere. Videre vil regionale virkeområder gjøre at flere kommuner inkluderes i de enkelte omstillingsprogrammene.

Orienteringen mot *egenbasert utvikling* er altså blitt forsterket i løpet av 1990-tallet. Kommunal og regionaldepartementet understreker at man gjennom det lokale/regionale omstillingsarbeidet skal *"...sikre at innsatsen konsentreres til områder der man har særlig forutsetninger eller fortrinn."* (KRD 1999:20). De siste evalueringene av den statlige omstillingsinnsatsen er også relativt klare i sine anbefalinger. I sin omfattende evaluering av *"Arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag"* konkluderer Nordlandsforskning med at: *"Egenbasert utvikling bør prioriteres framfor akkvisisjon i lys av at den første strategien har gitt mye mer langsiktige resultater enn den andre"* (Karlsen og

Lindeløv 1998:X). Step-gruppen støtter dette synet når den i sin evaluering av Statens nærings og distriktsutviklingsfonds (SND) rolle i omstillingsarbeidet uttaler at omstillingsprogrammene: ”...*bør være fokusert på endogen, egenbasert utvikling,*” (Hatling m.fl. 2000:74).

### **1.3. Organiseringen av omstillingsarbeidet**

Omstillingsarbeidet preges av institusjonell kompleksitet, siden en rekke ulike aktører deltar og mange aktører bekler mer enn én rolle. Opprinnelig hadde omstillingsarbeidet et ad-hoc preg. Det dreide seg om krisehåndtering, hvor ulike departementer la fram enkeltsaker til vurdering uten at det var fastlagt enhetlige prinsipper for prosessen, sentralt eller lokalt. Da Kommunaldepartementet (nåværende KRD) overtok ansvaret for omstillings- og utviklingsmidlene i 1986 ble det etter hvert etablert fastere retningslinjer for organiseringen av tiltaket. Blant annet fikk Distriktenes Utbyggingsfond i 1990 ansvaret for den faglige oppfølgingen av områdene som fikk omstillingsstatus (Hatling m.fl. 2000:73).

Utover på 1990-tallet, og særlig etter 1992, ble omstillingsarbeidet mer og mer profesjonalisert, ved at faste prinsipper for hvordan arbeidet burde organiseres ble institusjonalisert. For det første fastslo Møreforskning allerede i 1990 at omstillingsarbeidet burde fristilles i egne utviklingselskaper: ”*Det politiske og administrative apparat er uegnede verktøy i næringspolitisk og omstillingsmessig sammenheng*” (Guvåg 1990:57). Også Nordlandsforskning understreker i sine evalueringer det positive ved slik fristilling: ”*Langt på vei lyktes denne politikken i å bygge opp et apparat som bygger sin legitimitet på profesjonelle kvalifikasjoner, ikke politiserte beslutninger*” (Andersen m.fl. 1997:XIV). KRD vil følgelig at det operative ansvaret for omstillingsarbeidet skal knyttes til lokale/regionale omstillingsorganisasjoner/selskaper som ledes av et eget styre bestående av sentrale aktører i området (KRD 1999:323).

KRD har også understreket viktigheten av *sterk lokal/regional medvirkning* for at arbeidet skal kunne lykkes: ”*Omstillingsarbeidet må sikres en lokal/regional forankring gjennom et forpliktende eierskap til prosessen.*” (KRD 1999:31). Dette har sentrale myndigheter formalisert gjennom et krav om at lokale/regionale offentlige aktører bidrar på 50/50-basis,

der statlige aktører bidrar med resten. Kravet inngår i de generelle vilkårene knyttet til omstillingsbevilgningen. Omstillingsarbeidet skal følgelig gjennomføres som et partnerskap mellom lokale, regionale og sentrale aktører. En slik samhandling er ikke uproblematisk. Det viser blant annet en evaluering av omstillingsarbeidet i Tinn kommune, gjennomført av Telemarksforskning (Bolkesjø og Hovland 1993).

Et viktig spørsmål i forhold til organisering av omstillingsarbeidet er hvilken *oppgavefordeling og styringsstruktur* som etableres mellom de ulike aktørene og instansene som deltar i omstillingsarbeidet. *Organiseringen av omstillingsarbeidet dreier seg i stor grad om hvor ansvaret plasseres.* Det er imidlertid problematisk å gi en klar skjematisk oversikt over de ulike aktørenes rolle og ansvar. Dels er dette nedfelt i eksisterende retningslinjer, men samtidig er det rom for spesifikke tilpasninger i de ulike områdene.

De viktigste aktørene i omstillingsarbeidet er Kommunal og regionaldepartementet (KRD), Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), fylkeskommunen, kommunen og omstillingsorganet. KRD har en eierrolle til omstillingsprogrammet siden det bevilger 50% av det samlede omstillingstilskuddet. Det er også hovedpremissleverandør for arbeidet ved at det avgjør om en kommune/region skal tildeles omstillingsstatus. KRD har gitt SND ansvaret for å drive med rådgivning og oppfølging av de operative organene i omstillingsområdene, dvs. omstillingsselskapene, og de skal også kvalitetssikre den pågående omstillingsprosessen. I et av de områdene som inngår i vår evaluering, Glåmdal, er det imidlertid SIVA (Selskapet for industrivekst) som ivaretar denne rollen. Fylkeskommunen har i de fleste tilfellene en eierrolle til omstillingsarbeidet siden den som oftest bidrar med en viss andel av den lokale/regionale støtten. Også kommunen har en eierrolle ved at den må yte en andel av de 50% som samlet skal bevilges lokalt/regionalt. Det operative omstillingsarbeidet er i de fleste tilfellene organisert i egne omstillingsorganer/selskap. Disse er som oftest underordnet et eget omstillingsstyre bestående av sentrale aktører i området.

Det er ulike utfordringer knyttet til det å oppnå en hensiktsmessig organisering og styring av omstillingsarbeidet. For det første er det viktig å unngå at styringsstrukturen blir for kompleks. Kvitastein m.fl. (2000) viser blant annet i evalueringen av OMPROV (Omstillingsprogrammet for verkstedsindustrien i Sør-Troms og nordre Nordland) at involvering av for mange parter med motstridende interesser i styringen av arbeidet gir store administrasjonskostnader og trekker ledelseskapasitet bort fra sentrale oppgaver. Blant annet

vil man ved en regional organisering av utviklingstiltakene kunne risikere at medlemmene av styret ser på det å ivareta lokale interesser som sin primære oppgave. Det er derfor viktig at omstillingsarbeidet oppnår en selvstendig identitet, hevet over de enkelte styremedlemmenes institusjonelle interesser (Karlsen og Lindeløv 1998).

Selv om det operative omstillingsarbeidet ofte er organisert på siden av den kommunale administrasjonen er det viktig at omstillingsprosessen ikke skjer uavhengig av det løpende politiske og administrative arbeidet i området (Karlsen og Lindeløv 1998, Guvåg 1999). Dette kan gi en kommunal ansvarsfraskrivelse som må unngås blant annet av hensyn til en helhetlig tenking i omstillingsarbeidet. Kommunal deltakelse og medvirkning er også viktig med henblikk på lokal læring og kompetanseutvikling.

Et tredje viktig poeng er knyttet til "eierskap" til omstillingsarbeidet. Det understrekes ofte at det er viktig at de lokale myndighetene har et eierskap til omstillingsarbeidet for at det skal være mulig å oppnå positive resultater. Guvåg (1999) hevder imidlertid at en like viktig forutsetning for lokal suksess er at også det lokale næringslivet har et "eierskap" til omstillingsarbeidet. Dette er viktig for å sikre medvirkning og engasjement.

#### **1.4. Forholdet til andre virkemidler**

Offentlige virkemidler rettet mot næringsvirksomhet i distriktene kan inndeles etter to dimensjoner (Wiig Aslesen m.fl. 2000). For det første har vi hvilke type støtte det dreier seg om. Noen virkemidler er "hard støtte", dvs. det gis tilskudd til fysiske investeringer i bygning og produksjonsutstyr, eller tilskudd og lån i forbindelse med etablering og utvikling av bedrifter. Andre virkemidler er mer fokusert mot "myk støtte", og dreier seg da om rådgivning, veiledning, nettverksbygging og kompetanseheving. For det andre kan det skilles etter hvem som er målgruppen for virkemidlene. Virkemidler kan enten være rettet mot enkeltbedrifter, eller mot produksjonssystemer eller geografiske konsentrasjoner av selskaper.

Kombineres disse dimensjonene kan vi operere med fire ulike varianter. Det er naturligvis ikke et skarpt skille mellom virkemidler etter disse to dimensjonene, eksempelvis kan et virkemiddel som fokuserer på bedriftsrettet hard støtte også ha i seg elementer av



nettverksbygging. Likevel er grupperingen et nyttig utgangspunkt for å avdekke forholdet mellom de ulike virkemidlene.

Omstillingsbevilgningen kan betegnes som en ”myk” støtte som er rettet mot en samling bedrifter innenfor et geografisk avgrenset område (tab.1.1). I tillegg har omstillingsbevilgningen en noe breiere innretning enn de øvrige virkemidlene, siden den ikke kun er rettet direkte mot næringslivet. Flere av omstillingsprogrammene inkluderer også tiltak rettet mot kommunal service og bolyst.

Tabell 1.1. Klassifisering av offentlige virkemidler rettet mot næringsutvikling i distriktene (etter Wiig Aslesen m.fl.2000:163)

Målgruppe	Hovedtype av støtte	
	Hard støtte	Myk støtte
<b>Bedrift</b>	Kjernen i SNDs virksmidler (tilskudd og lån)	SNDs programvirksomhet, Kommunale næringsarbeid
<b>Produksjons-systemer</b>	Kjernen i SIVAs aktivitet	<i>Omstillingsbevilgningen,</i> Enkelte av NFRs programmer

Omstillingsbevilgningen overlapper i liten utstrekning med andre viktige virkemidler i støttesystemet, noe som styrker virkemiddelets berettighet. Unntaket er i første rekke enkelte av NFRs programmer, blant annet REGINN-programmet som sikter mot å styrke potensielle innovasjonsmiljøer. Slike programmer er imidlertid i større grad rettet mot bransjer, mens omstillingsbevilgningen har geografiske områder som sitt virkefelt.

## **Kapittel 2. Et teoretisk perspektiv på omstilling og regional næringsutvikling**

I dette kapitlet gir vi en kort presentasjon av et teoretisk grunnlag for å forstå omstilling og lokal/regional næringsutvikling. En mer utførlig variant av denne teoridiskusjonen finnes i Jakobsen m.fl. 2000a (kapittel 3), som er underveistrapporten for denne evalueringen. En teoretisk forståelse er en forutsetning for kritisk å kunne vurdere de overordnede strategivalgene i omstillingsarbeidet og se på de ulike tiltakene med ”friske øyne”.

Omstilling handler om at næringer, lokalsamfunn og regioner aktivt må tilpasse seg nye rammebetingelser. De statlig initierte omstillingsmidlene er rettet mot *steder eller regioner*, og ikke enkeltbedrifter eller næringer, selv om bedriftene er de viktigste aktørene på disse stedene i forhold til det å skape arbeidsplasser.

Gjennom globalisering/internasjonalisering veves lokale samfunn i økende grad inn i prosesser på høyere geografisk nivå. Investeringer på tvers av landegrenser øker, den teknologiske utviklingen går stadig raskere, konkurransen i markedet blir mer intens og det etableres i økende grad overnasjonale reguleringsbestemmelser som får konsekvenser for lokale samfunn (Storper 1997). Analyser av omstilling har i betydelig grad fokusert på endringer som finner sted i det lokale/regionale produksjonssystemet som følge av disse prosessene, blant annet i form av nye investeringer, nye strategier og introduksjon av nye organisasjonsformer. Mariussen (1986) argumenterer imidlertid for at søkelyset også må rettes mot *holdningene og verdiene som ligger til grunn for aktørenes handlinger*. For å være vellykkede må de nye praksisene ofte bryte med eksisterende normer og forventninger og bidra til at det utvikles nye og ”bedre” lokale prinsipper for handling

Når man skal analysere slike omstillings- eller endringsprosesser kan det både anlegges et bedriftsperspektiv og et stedsperspektiv. I et *bedriftsperspektiv* dreier omstilling i foretak seg om strategiske endringer (Kanter 1983). I en økonomi hvor kunnskap i økende grad er blitt den fundamentale ressursen og hvor utviklingen går stadig raskere er strategiske endringer i form av innovasjoner en kritisk faktor for bedriftenes overlevelsesmuligheter. Læring (erfaringsbasert eller interaktiv) resulterer i kunnskapsakkumulasjon i foretaket. Denne

kunnskapen kan anvendes til å introdusere innovasjoner. *Innovasjoner er betydelige endringer i måten foretaket kombinerer og bruker ressursene de forvalter.* Det kan skilles mellom *produktinnovasjoner, prosessinnovasjoner og organisatoriske innovasjoner.* Introduksjonen av innovasjoner må i stor grad sees på som en interaktiv prosess som finner sted i et samspill med andre aktører i omgivelsene, eksempelvis kunder, samarbeidspartnere, leverandører og FoU-institusjoner. Den enkelte bedrifts innovasjoner skjer følgelig ikke i et vakuum, men i *nettverk* hvor det finner sted relasjonsbaserte eller interaktive læreprosesser (Tödtling 1994, Christensen 1995).

Denne erkjennelsen av at strategiske endringer i form av innovasjoner finner sted i system av foretak og organisasjoner, hvor bedriftene ofte samarbeider med virksomheter i nærheten, benytter seg av tilgjengelige ressurser i området, er ”bundet” av tidligere investeringer og forankret i lokale ideer og verdier, leder oss over til et *stedsperspektiv* på endring.

Teorien om *regionale innovasjonssystemer* har gitt viktige bidrag til forståelsen av slik regional utviklingsdynamikk (Morgan 1997). I idealisert form er et regionalt innovasjonssystem en geografisk samling av bedrifter og andre sentrale aktører som har et nært samarbeid om nyskapende aktiviteter, og hvor denne aktiviteten understøttes av gjensidig tillit og felles verdier. Det er imidlertid lite sannsynlig at det kan utvikles regionale innovasjonssystemer i norske regioner/lokalsamfunn som tradisjonelt har mottatt omstillingstilskudd. Det vil her være for få bedrifter at det dreier seg om en ”regional klynge” og stedene vil ofte være dominert av én hjørnesteinsbedrift og mangle et SMB-miljø. Slike steder vil også mangle såkalte støttende aktørene som er kritiske for at de regionale innovasjonssystemene skal kunne fungere (teknologisentre, forskningsinstitusjoner og lignende). Utviklingsprosessene vil derfor i stor grad basere seg på uformell kunnskap (lokal kodet kunnskap) og ikke på formell forskningsbasert kunnskap (Isaksen 2000).

En mer adekvat tilnærming for å forstå hvordan steder som ligger utenfor de regionale og nasjonale næringsklyngene og innovasjonssystemene ”takler” de globale utfordringene presenteres blant annet av Børenholdt og Aarsæther (1998, 2000) gjennom deres begrep om *mestringsstrategier*. Valg av slike mestringsstrategier varierer fra sted til sted. Både markedsaktørene, samfunnsaktørene og de politiske aktørene utvikler og involveres i mestringsstrategier. Mestringsstrategiene har både en økonomisk, en sosial og en kulturell dimensjon. Den økonomiske dimensjonen knyttes til begrepet *innovasjon*; det handler om å

introdusere nye løsninger på lokale utfordringer. Både bedriftene, samfunnsaktørene og politikerne kan være innovatører. Den sosiale dimensjonen ved mestringsstrategiene relateres til begrepet *nettverk*. All økonomisk virksomhet og all innovativ aktivitet er sosialt situert og foregår i stor grad i samspill mellom aktører. Mestringsstrategiene involverer både lokale og eksterne nettverk. I disse nettverkene vil det i varierende grad være utviklet tillit (*sosial kapital*). Den kulturelle dimensjonen knyttet til mestringsstrategier dreier seg om aktørens *tradisjoner og identiteter*. De ulike aktørene som involveres i mestringsstrategier vil ha med seg ulike ideer og normer for forretningsdrift. I tillegg påvirkes mestringsstrategiene også av faktorforhold (tilgang på innsatsfaktorer), etterspørselsforhold (trekk ved markedet) og politiske betingelser (for eksempel konkurransereguleringer). Disse bidrar til å definere handlingsrommet til de lokale aktørene.

Bærenholdt og Aarsæther viser til to sentrale elementer som avgjørende for om de lokale mestringsstrategiene lykkes eller ikke. For det første bør både aktører lokalt/regionalt og aktører nasjonalt og internasjonalt involveres i mestringsstrategiene og omstillingsarbeidet. For det andre bør kunnskapen som de lokale mestringsstrategiene baserer seg på være forankret i en lokal kontekst, samtidig som den inkluderer kunnskap som er mer autonom i forhold til det lokale kunnskapssystemet, dvs. kunnskap og ideer som er importert utenfra.

Ser vi på teori- eller idégrunnlaget for omstillingsarbeidet har, som tidligere nevnt, *egenbasert utvikling* oppnådd hegemoni som den "rette" strategien. KRD ønsker at det i de forskjellige omstillingsområdene satses innenfor de feltene hvor man har særlige forutsetninger eller fortrinn. Denne strategien har etter hvert hentet sin legitimitet fra evolusjons-orienterte perspektiver. Disse fokuserer på endogene eller interne betingelser for økonomisk vekst og på ulike steders komparative fortrinn.

Den "særstillingen" egenbasert utvikling har fått innenfor omstillingsarbeidet kan bidra til en viss effektivisering av arbeidet. Blant annet kan sentrale myndigheter gi klarere signaler om hvilken profil omstillingsarbeidet lokalt bør ha. Dermed kan omfanget av den mer eksplorative initieringsfasen reduseres. Samtidig innebærer en slik ensretting en viss fare for at arbeidet "låses" til visse tankebaner og handlingsalternativer. Alternative løsningsstrategier og utviklingsveier kan bli avvist allerede i utgangspunktet. Ensidig fokusering på lokale ressurser og egenbasert utvikling kan også bidra til at man neglisjerer hvordan investeringer

og ideer utenfra kan påskynde en positiv lokal utvikling og ”løse opp” på det som ofte kan være fastlåste prinsipper for lokal næringsutvikling.

Med utgangspunkt i vår teoretiske diskusjon vil vi derfor hevde at det er viktig at man oppnår en hensiktsmessig balanse mellom lokale deltakelse, kunnskap og prinsipper og ekstern medvirkning, innflytelse og ideer. Fokuset må følgelig rettes mot partnerskap, kunnskapsdeling og komplementaritet. Det er særlig i kollektive konstellasjoner med ulike typer aktører man kan få i gang interaktive læreprosesser og kreativ nyskaping. Samtidig er det viktig å understreke at nettopp gjennom omstillingsprogrammet kan det lokale næringslivet og det lokale tiltaksapparatet tilføres kompetanse som gjør det mulig for de lokale aktørene i større grad å delta i et slikt samspill med eksterne aktører. Som nevnt innledningsvis er målsetningen med den statlige omstillingsbevilgningen, i tillegg til å generere nye arbeidsplasser, å øke den lokale kompetansen innen omstilling og næringsutvikling, slik at man i framtiden står bedre rustet til å møte nye utfordringer.

## **Kapittel 3. Erfaringer fra tidligere evalueringer**

I dette kapitlet vil vi oppsummere funn fra noen tidligere evalueringer av omstillingstilskudd. Erfaringer og funn fra tidligere undersøkelser utgjør en del av det institusjonelle rammeverket som de pågående omstillingsprogrammene må forholde seg til. De er ”kilder for læring” og legger føringer både på bevilgende myndigheter, lokale omstillingsaktører og forskere som skal gjennomføre nye evalueringer.

### **3.1. Nordlandsforsknings omstillingsevalueringer**

Nordlandsforskning gjennomførte i 1997 en evaluering av 32 kommuner/regioner som hadde mottatt omstillingstilskudd i perioden 1983 til 1995 (Andersen m.fl. 1997). Formålet med evalueringen var for det første å avdekke den samlede effekten av omstillingstilskuddene i denne perioden. Måle- eller resultatindikatorer var sysselsettingsutvikling i bedriftene som hadde mottatt støtte, overlevelsesevnen til disse bedriftene og sysselsettingsutvikling i kommunen/regionen som hadde omstillingsstatus. For det andre skulle man sammenligne effekten av ulike typer virkemidler, og for det tredje drøfte hvilke arbeidsformer og organisasjonsformer som var mest effektive i omstillingsarbeidet. Det metodiske designet for analysen var todelt. Det ble først gjort en kvantitativ orientert analyse av de 32 kommunene/regionene, deretter gjorde man mer intensive og kvalitativt orienterte studier i seks av disse områdene.

Den kvantitativt orienterte delen av analysen finner at den samlede effekten av den bedriftsrettede støtten, som utgjorde to tredjedeler av midlene som ble brukt i omstillingsarbeidet (237 millioner av en totalsum på 388 millioner), beregnes til ca. 2300 nye årsverk for perioden 1986-95 (ibid.:67). Videre drøftet Nordlandsforskning også hvordan omstillingsarbeidet hadde påvirket sysselsettingsutviklingen i kommunen/regionen totalt sett. Her støter man naturligvis på en rekke metodiske problemer, siden flere ulike faktorer påvirker sysselsettingsutviklingen i et område. Det er følgelig svært problematisk å skille mellom effekter som kan tilskrives omstillingsbevilgningene og hvilke effekter som skyldes andre forhold. Eksempler på slike andre forhold som påvirker den samlede sysselsettingen i et

område er utviklingen for bedrifter som ikke har fått støtte, utviklingen i offentlig sektor, framveksten av tjenestesamfunnet, regionalisering av arbeidsmarkedet blant annet gjennom økt pendling, andre arbeidsmarkeders attraktivitet og den generelle mobiliteten i samfunnet. Nordlandsforskning fastslår imidlertid at omstillingskommunene samlet hadde en sysselsettingsnedgang på 2,3 % i perioden 1986-95, mens det for landet som helhet var en sysselsettingsøkning på 1,9 %. Mer interessant er det imidlertid at det innenfor det som kan defineres som ”problemnæringer” i omstillingsområdene var en nedgang i sysselsettingen på hele 21,4%, eller 15 300 arbeidsplasser, i den aktuelle perioden, mens det altså er skapt 2300 nye arbeidsplasser (årsverk). Omstillingsbevilgningen har følgelig på langt nær klart å kompensere for nedgangen i hjørnesteinsbedriftene. Denne er i større grad blitt kompensert på en mer ”utilsiktet” måte, nemlig gjennom den generelle veksten innenfor offentlig og privat tjenesteyting. Antall sysselsatte innenfor disse sektorene i omstillingsområdene økte med ca.16 000 i den gjeldende perioden (ibid.:66).

Nordlandsforskning diskuterer også hvilke hovedstrategier eller satsingsområder som har gitt de beste resultatene. Her skilles det mellom akkvisisjonsstrategien, hvor man satser på å hente inn nye bedrifter utenfra, og egenbasert utvikling, som er knyttet til satsinger på hjørnesteinsbedrifter, fisjonsbedrifter (virksomheter som er utskilt fra hjørnesteinsbedriften), eksisterende bedrifter og nyetableringer i regi av lokale gründere. *Akkvisisjonsstrategien kommer dårligst ut i evalueringen.* Den har resultert i flest tapsprosjekter (dvs. bedrifter som er blitt nedlagt) og den har gitt færrest arbeidsplasser pr. investert krone (ibid.:59). Generelt gir egenbasert utvikling bedre resultater, selv om man altså heller ikke gjennom slike strategier har oppnådd målsetningen om å kompensere for bortfallet ved hjørnesteinsbedriftene. Den form for egenbasert utvikling som kommer best ut i undersøkelsen, målt i antall nye arbeidsplasser pr. investert krone, er tiltak rettet mot utskilling av nye bedrifter (fisjonsbedrifter) fra hjørnesteinsbedriften. Et viktig metodisk poeng i denne forbindelsen, som gis begrenset oppmerksomhet i rapporten, er tiltakenes *addisjonalitet*, dvs. hvor viktig omstillingsstøtten har vært for at prosjektene ble gjennomført. En generelt trekk ved foretaksorganisering de siste ti-årene har vært økende grad av ”outsourcing”. Outsourcing finner sted når større selskaper skiller ut aktiviteter som ligger utenfor virksomhetens kjerneområde, og i økende grad velger å kjøpe disse varene og tjenestene i markedet isteden for å produsere dem selv (Hill og Jones 1995). Slik sett kan man si at strategien rettet mot å støtte slike uskillingsprosesser har ”truffet” en spesifikk utviklingstrend innenfor bedriftsorganisering. Muligens ville en del av hjørnesteinsbedriftene ha gjennomført slike utskillinger av aktiviteter

uavhengig av om de hadde fått omstillingsstøtte eller ikke. Omstillingstiltakenes addisjonaltet er altså uklart.

Et annet metodisk problem, som er av mer generell art, er at det er en betydelig usikkerhet knyttet til de rapporterte effektene. Når Nordlandsforskning skal avdekke effekter knyttet til antall arbeidsplasser, er det representanter for lokale offentlige myndigheter som fungerer som informanter (rådmenn og ledere av næringsorganer). På samme måte som bedrifter kan også lokale myndigheter ha egeninteresse av å overrapportere resultater, blant annet med hensyn til framtidige bevilgninger. Man vil gjerne unngå å bli "svartelistet" (Torvatn og Rolfsen 2000). Men det er sannsynligvis et større problem knyttet til respondentenes *muligheter* for å oppgi nøyaktige opplysninger. Det er svært krevende for lokale offentlige myndigheter å framskaffe en oversikt over sysselsettingseffektene av samtlige prosjekt som er i gang satt i løpet av omstillingsperioden. Mange av prosjektene kan ligge langt tilbake i tid, og opplysninger vil være vanskelig å framskaffe. Samtidig kan det også forventes at graden av addisjonaltet vil variere fra prosjekt til prosjekt, uten at dette ble forsøkt målt i skjemaene som ble brukt for rapportering. Samlet må vi derfor kunne anta at det er relativt omtrentlige tall Nordlandsforskning baserer sine beregninger på. Alternativet ville vært å innhentet opplysninger direkte fra de berørte bedriftene, men Nordlandsforskning uttaler at det innenfor de gjeldende rammene for prosjektet ikke var rom for en såpass tid- og kostnadskrevende metode. Det er vanskelig å si om dataenes kvalitet har betydning for de konklusjonene som Nordlandsforskning trekker i forhold til hvilke strategier som er mest effektive. Vi har ingen opplysninger om at det foreligger noen systematiske skjevheter i registreringen. *De påpekte forholdene indikerer imidlertid at man uansett bør bruke resultatene med en viss forsiktighet.*

Den bredt anlagte effektanalysen ble fulgt opp med en underveisevaluering av fire utvalgte kommuner/regioner, nemlig Sauda, Grenland (Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan), Narvik og Vaksdal (Karlsen og Lindeløv 1998). Den sist nevnte kommunen inngår også i vårt evalueringsarbeid. Denne rapporten ga en nærmere analyse av den tredje sentrale problemstillingen som ble reist i den første rapporten, nemlig hvilke arbeids- og organisasjonsformer som ville gi de beste resultatene i omstillingsarbeidet. I denne prosessevalueringen vises det hvordan omstillingsarbeidet kan deles inn i ulike faser (søknadsprosess, mobiliseringsprosess, planprosess, etablering av omstillingsapparat og drift), og at ulike aktører og ulike typer rasjonalitet dominerer i de forskjellige fasene (ibid.:17). Om organiseringen konkluderer blant annet forfatterne med at det er viktig at omstillingsarbeidet



*forankres i lokalt næringsliv*. I tillegg må omstillingsarbeidet også *forankres i kommuneadministrasjonen* slik at man unngår at fristillingen av omstillingsorganisasjonen fra det kommunale forvaltningsapparatet innebærer en kommunal ansvarsfraskrivelse. Om selve gjennomføringen av omstillingsarbeidet poengterer forfatterne at det er viktig å kanalisere relativt mye ressurser til startfasen i omstillingsarbeidet slik at omstillingsapparatet tidlig blir tilgjengelig for de lokale aktørene. Det hevdes også at særlig i beredskapsbaserte omstillingsprosesser må det tilrettelegges for kommunikative planprosesser, dvs. at man fremmer fellesinteresser og sikrer bred lokal/regional medvirkning og problemforståelse (ibid.:IX). Dette vil gi arbeidet en større grad av lokal/regional legitimitet.

Nordlandsforskning underveisevaluering gir relativt detaljrike beskrivelser av omstillingsprosessen i fire ulike områder. Man får god innsikt i fasene i omstillingsarbeidet, hvilke aktører som involveres i dette arbeidet, hvilke relasjoner som etableres mellom disse aktørene og hvilke utfordringer de ulike lokale/regionale omstillingsprogrammene møter. Slik sett gir rapporten et godt bidrag til forståelsen av lokale/regionale omstillingsprosesser.

### **3.2. Evalueringen av Beredskapsprogrammet**

KRD satte i 1992 i gang et såkalt beredskapsorientert omstillingsprogram ("Beredskapsprogrammet"). Dette hadde blant annet sammenheng med den tidligere omtalte dreiningen fra kriseinitiert omstilling til økt vektlegging på beredskapsbasert omstilling (jf. kap.2.2). I programmet, som varte fram til 1996, ble det gitt omstillingsstøtte til fem kommuner som hadde det felles at de hadde én dominerende arbeidsgiver (Norsk Hydro i Høyanger, Akergruppen på Stord, Rena Karton i Åmot og Forsvaret i Målselv og Bardu). I en Fafo-rapport fra 1997 evalueres dette programmet (Falkum m.fl. 1997).

To egenbaserte omstillingsstrategier ble fulgt i beredskapsprogrammet, en *knoppskytingsstrategi* (virksomheter utgått fra hjørnestensbedriften) og en *identitetsstrategi*, der formålet var "å styrke selvfølelse og stolthet i kommunen", altså en mobilisering av sosial kapital. Evalueringen viste at knoppskytingsstrategien ga beskjedne resultater. Omlag to tredjedeler av ca 270 nye arbeidsplasser kunne ha vært realisert *uten* Beredskapsprogrammet. Bedriftene i de fem kommunene var ikke spesielt entusiastiske over kommunens rolle som nettverksaktør i

denne prosessen. På Stord og til dels i Høyanger la bedriftene liten vekt på kommunens rolle. Evalueringene spekulerer over dette og kommer til at kanskje kan et bredt og variert lokalt bedriftsmiljø som det på Stord klare seg uten kommunen som omstillingsaktør. Holdningene til kommunene som omstillingsaktører var mer positive i kommuner med et svakt foretaksmiljø. Forventningene om at Forsvaret ville være en dynamisk lokal omstillingsaktør i Bardu og Målselv viste seg å være lite realistiske. Åmot burde aldri ha vært med i Beredskapsprogrammet, siden hjørnestensbedriften allerede lå på ”dødsleiet”, og av slikt kommer det ikke mye knoppskyting.

Resultatene av identitetsstrategiene lot seg vanskelig måle, det tar tid å bygge opp selvfølelse. Etter lesing av FAFO-rapporten sitter en igjen med det inntrykket at når en kommune oppdager at en knoppskytingsstrategi ikke virker så godt, blir lokal identitet opphøyet til et alternativ. Er man først fanget i denne forestillingen, blir forventningene til økonomiske resultater av omstillingen nærmest usynlige. Utvikling av lokal identitet blir et mål i seg selv. De mest positive holdningene til identitetsstrategien fant en i kommuner der det lokale næringslivet var svakest. En stor del av identitetsprosjektene var museer og utstillinger, altså en synliggjøring av fortiden. Dermed forsterkes den lokale stivhengigheten. Evalueringen problematiserer ikke hvordan en slik forankring i fortiden kan omdannes til *nyskaping for fremtiden*. Til tross for at man ikke kritisk drøfter hvordan en slik strategi konkret kan bidra til lokal utviklingsdynamikk, konkluderer likevel evalueringen med at identitetsstrategien er den største nyvinningen i Beredskapsprogrammet

Evalueringsarbeidet er bredt anlagt med blant annet spørreskjemaundersøkelse rettet mot foretakene og dybdeintervjuer med nøkkelinformanter. Resultatene er interessante, men presentasjonen reiser et formidlingsproblem. Gjennomgangen av de enkelte kommunene er bred og omfattende. Kapittelsammendragene forenkler naturligvis noe, sluttkapitlet forenkler ytterligere, og innledningssammendraget er enda knappere. Slik må det naturligvis være, men i denne evalueringen forenkles også kompleksiteten i analysen. Vårt inntrykk er at nyanseringene svekkes underveis. I sammendraget framstår Beredskapsprogrammet som mer positivt enn det gjør i enkeltkapitlenes ”brødtekst”. For dem som bare leser sammendragene, og det er grunn til å tro at en del bare gjør det, vil derfor spesielt identitetsstrategien framstilles som mer vellykket enn den i virkeligheten var. Dette kan være problematisk i den grad evalueringen danner grunnlag for tilsvarende virkemiddelbruk i andre områder der omstillingsberedskapen skal styrkes.

Effektene av Beredskapsprogrammet ble målt uten at programmet fullt ut hadde fått virke. Derfor opererer evalueringen ofte med nokså løse anslag om forventet utvikling. Det kunne være en fordel om resultatene ble forsøkt målt gjennom en sluttevaluering noen år etter at programmet ble avsluttet.

### **3.3. Andre evalueringer**

Det har også vært gjennomført evalueringer som eksplisitt har rettet søkelyset mot utvalgte aktørers rolle i omstillingsarbeidet. Et eksempel her er Vestlandsforsknings evaluering av de kommunale myndighetenes rolle i lokale utviklings- og omstillingsprosesser (Bukve 1996). Det empiriske materialet er eksempelstudier fra åtte kommuner, der en av dem, Bremanger, også er med i vårt materiale. Bukve legger stor vekt på kommunenes handlingsrom. Dette handlingsrommet er sammensatt av næringskontekst, politisk kontekst og et sett av gitte ressurser. Når et offentlig virkemiddel tas i bruk i lokale omstillingsprosesser, vil effekten av virkemidlet variere fra kommune til kommune nettopp fordi det lokale handlingsrommet aldri er det samme. I Bukves utvalg finner vi ensidige industrikommuner, perifere primærnæringskommuner, bygdekommuner med variert næringsliv og vekstkommuner. Bukve understreker at suksess i lokalt tiltaksarbeid ikke kan måles gjennom kvantitative størrelser på kommunenivå. Suksess må også måles i forhold til det gitte handlingsrommet og hvordan det blir utnyttet, eventuelt omskapt (Bukve 1996:VII).

I analysen er Bukve særlig opptatt av samspillprosesser og nettverk mellom de ulike aktørene. Han skiller mellom tre ulike typer nettverk. Tette nettverk hvor de politiske aktørene og næringslivet spiller på lag, polysentriske nettverk der de ulike aktørene inngår i forskjellige nettverk og polariserte nettverk der det er klare interessekonflikter mellom de ulike aktørgruppene.

Bukve hevder at det er utviklet tette lokale nettverk i tre av områdene som er gjenstand for analyse, nemlig Årdal, Stryn og Gol. I Årdal har et lite og vel avgrenset sett av nøkkelaktører en sterk stilling i lokalsamfunnet. Det er tette koblinger mellom lokale politiske aktører og den dominerende markedsaktøren, Norsk Hydro, og dens ansatte. I motsetning til Årdal har

nettverket i Stryn mange lokale aktører, både fra kommunen og fra bedriftene. Det er ikke utviklet formelle strategier og styringsmål for næringsarbeidet, men Bukve finner at aktørene langt på vei er enige om de grunnleggende samarbeidsreglene. Bedriftene ordner opp i sine saker internt eller seg imellom, mens kommunen trår til i krisesituasjoner eller ved spørsmål om endringer av offentlige rammebetingelser for bedriftenes virksomhet. De lokale politiske aktørene blir formidlere mellom lokale foretak og nasjonale politiske aktører. Påstanden om at det er tette nettverk i Gol baserer forfatterene mer på dokumenterte forventninger til nettverksbygging enn på konkrete erfaringer. Dette kan virke som et noe tynt empirisk grunnlag for å trekke slike konklusjoner.

Regionsentrene Alta og Flora er kommuner med et stort handlingsrom. Men handlefriheten har ikke ført til etablering av tette utviklingsnettverk. Fra Alta kommunes side er det lagt ned mye arbeid i nettverkssamarbeid i forbindelse med rulleringer av næringsplanen, men det synes ikke som om bedriftene helt har fulgt opp. Kommunen har mange foretak som er deler av eksternt eide konserner, som primært har sine egne utviklingsstrategier. Nettverket blir polysentrisk i den forstand at de politiske aktørene samhandler i sine nettverk, mens mange av markedsaktørene forholder seg til konsernnettverk som ikke er sammenkoblet med det lokale politiske nettverket. I Flora er det godt samarbeid mellom kommunen og et dusin større bedrifter. I samarbeidet er bedriftene ofte de proaktive, mens kommunen opptrer reaktivt. Dagsorden settes altså i høy grad av foretakene. I tillegg er det mange små og mellomstore bedrifter i Flora, spesielt innenfor tjenesteytende næringer, som i liten grad deltar i nettverket.

Bremanger kommune har i teorien et betydelig handlingsrom, men Bukve hevder i sin analyse fra 1995 at det ikke er etablert et bredt kommunalt næringsnettverk. Kommunedeler står mot hverandre, kommunegrensene før 1965 synes fortsatt å eksistere, og det lokale lederskapet er oppsplittet og hemmet av interne konflikter. Følgelig er det dannet polariserte nettverk i området.

To av kommunene, Sør-Aurdal og Etnedal, er fattige naturressursbaserte kommuner med trangt handlingsrom. I tiltaksarbeidet er reiselivsnæringen prioritert. Men markedsaktørene er svake og var vanskelige å engasjere etter at begeistringen i begynnelsen av tiltaksarbeidet raskt avtok. Områdene preges derfor av polysentriske nettverk, hvor aktørene opptrer på ulike samspillarenaer. Bukve sier følgende om disse to kommunene: ”...*det kommunale arbeidet får for mykje preg av einvegs serving over eit nett der mottakaren ikkje finst*” (ibid.:161).

Både Bremanger, Sør-Aurdal og Etnedal har lagt ned store kommunale ressurser i å utvikle et godt tiltaksarbeid, men har likevel erfart at det er svært vanskelig å snu tunge økonomiske utviklingstrekk (ibid.:141).

Bukves evaluering viser altså at gode strategidokumenter ikke nødvendigvis skaper nettverk. Nettverksbygging er først og fremst aktøravhengig, og lykkes der aktørene kan samarbeide. I mange miljøer er ikke foretaksaktørene sterke nok og motiverte nok til å spille tennis med de politiske aktørene. Dette gjelder ikke bare i ressursfattige småkommuner, men også i større kommuner der nettverksarbeidet ikke makter å mobilisere mange nok av de potensielle deltakerne.

En konklusjon vi trekker av Bukves evaluering er at det i en del kommuner i Norge ganske enkelt ikke finnes mange nok og tunge nok spillbare aktører til at en egenbasert utvikling utelukkende basert på lokale ressurser kan finne sted. Et viktig moment i så måte er jo også at det i deler av teorien om endogene vekstprosesser (for eksempel Porter 1990, Morgan 1997) understrekes at dynamiske utviklingsprosesser i særlig grad vil kunne finne sted i områder som allerede har spesifikke fortrinn (stort handlingsrom, dyp kompetanse, dyktige markedsaktører og engasjerte politikere). Dermed vil politiske myndigheter kunne stå ovenfor en konflikt mellom en ”pick the winner”-strategi og en fordelende utjevningsstrategi der næringssvake områder skal bli sterkere.

Bukves analyser har sitt utgangspunkt i forholdsvis dyptgående eksempelstudier. Samtidig er den godt teoretisk forankret, og Bukve trekker ofte inn andre relevante arbeider. Læringsverdien av Bukves analyser er derfor relativt høy.

Step-gruppens nylig gjennomførte evaluering av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), som blant annet vurderer SNDs rolle i omstillingsarbeidet, har også relevans for vår evaluering (Hatling m.fl. 2000). Som nevnt tidligere har SND ansvaret for å drive med rådgivning, oppfølging og kvalitetssikring av det pågående omstillingsarbeidet. Step-gruppen har basert seg på Nordlandsforsknings to evalueringsrapporter som bakgrunn for gjennomgangen av SNDs rolle i omstillingsområdene<sup>1</sup>. Videre har Step-gruppen gjennomført

---

<sup>1</sup> Rapportene det her refereres til er Andersen m.fl. 1997 og Karlsen og Lindeløv 1998, som begge ble omtalt innledningsvis i dette kapitlet.

intervjuer med nøkkelpersoner i SND og KRD, og har også gjort enkelte case-studier, blant annet av omstillingsarbeidet i Odda (som også inngår i vårt evalueringsarbeid).

I sine konklusjoner bekrefter Step-gruppen det som ble hevdet i Nordlandsforsknings evalueringer, nemlig at *SNDs rådgivende rolle er et viktig og konstruktivt bidrag i omstillingsprosessene*. De sier også følgende om selve ordningen: ”*Omstillingsbevilgningen som et ekstraordinært virkemiddel til drift av et lokalt forankret omstillingsapparat rettet mot systemlæring, kvalitetsikret og oppfulgt av SND Reg (SNDs avdeling for regional omstilling) ved dennes spisskompetanse på området, er et godt virkemiddel til å fremme regional utvikling i problemområder.*” (Hatling m.fl. 2000:105). Følgelig får både bevilgningsordningen og SND et godt skussmål.

I forhold til strategivalg hevdes det at oppmerksomheten særlig må rettes mot regions framtidige endogene utviklingsevne (det som i rapporten omtales som type D virkemidler) (ibid.:106). Lokale/regionale aktører i kollektiv samhandling skal være drivkraften i arbeidet, men ekstern kompetanse, blant annet SND og konsulentselskaper, skal kunne kobles til tilsagnsbeløpet og benyttes etter behov. Den eksterne kunnskapen skal imidlertid brukes til å bygge opp lokale miljøer og etablere tillit mellom aktørene, slik at lokalsamfunnet skal kunne nyttiggjøre og videreutvikle den kunnskapen som opparbeides i omstillingsperioden i prinsippet uavhengig om omstillingsorganet i seg selv videreføres (ibid.105). Det skal altså i større grad fokuseres på lokal læring istedenfor ekstern implementering. Denne orienteringen mot forankring, endogen utvikling og økonomiske prosesser som ”innvevd” i lokale/regionale sosiale og kulturelle prosesser er i tråd med anbefalingene i Nordlandsforsknings rapporter.

## Kapittel 4. Gjennomføringen av vår evaluering

### 4.1. Opplegg og metodiske utfordringer

I denne rapporten er det fem geografiske omstillingsområder og seks omstillingsprogrammer (det ene området har to programmer) som skal evalueres. Metodisk er det betydelige utfordringer knyttet til denne evalueringen. For det første gir relativt løst definerte tildelingskriterier stor ulikhet mellom områdene som har omstillingsstatus, både i størrelse og næringsstruktur. Eksempelvis skal vi i vår evaluering både ta for oss omstillingsprogrammet i Glåmdal, som er et område med nesten 54000 innbyggere, og omstillingsprogrammet i Sokndal som har ca 3300 innbyggere. Det sier seg selv at disse programmene står overfor ulike utfordringer. Videre har KRD som eiere lagt vekt på at virkemidlet skal tilpasses lokale forhold og utfordringer. Dette gir en betydelig variasjon i profil, organisering og arbeidsmåte i omstillingsprogrammene. Samlet bidrar disse forholdene til å vanskeliggjøre sammenlikningen av de ulike programmene. Det er heller ikke fra KRDs side etablert en fast mal eller et fasitsvar for hvordan omstillingsprogrammene skal gjennomføres<sup>2</sup>. Følgelig mangler man også gode måleindikatorer som de ulike programmene eventuelt kan sees i forhold til

Det at vi skal evaluere 5 omstillingsområder gjør det også vanskelig å velge metodisk design for evalueringen. Fem områder kan i utgangspunktet synes å være litt for mange til å gjøre inngående case-studier av de enkelte områdene, samtidig er det litt for få til at det kan gjennomføres en kvantitativ analyse hvor områdene sammenliknes etter utvalgte variabler. Som en mellomløsning har vi valgt å gjennomføre det som i metodelitteraturen omtales som *kvalitativt orienterte komparative studier* (Ragin 1987, 1994). Denne metoden løser opp på rigiditeten mellom ytterliggående varianter av kvalitative og kvantitative tilnærminger ved å angi retningslinjer for hvordan et dybde- og et breddeperspektiv kan kombineres. I analysen av omstillingsprogrammene har vi altså både behov for å få en inngående kjennskap til de spesifikke betingelsene som bidrar til å forklare det enkeltes program innretning og organisering, samtidig som vi altså ønsker å avdekke generelle trekk og likheter mellom de løsningene som velges i de ulike områdene. Det er altså et mål både å få tak på

---

<sup>2</sup> Det nærmeste man kommer i så henseende er informasjonshefte ”Utvikling gjennom samhandling. Ledelsesutfordringer i omstillingsområdet”, hvor KRD presenterer innspill til organisering og gjennomføring av omstillingsprogrammer (KRD 1999).

kompleksiteten i det enkelte program og å sammenlikne. De 5 casestudiene (omstillingsområdene) presenteres derfor hver for seg (del 3-7), men etter en felles mal. I tillegg sammenfattes erfaringene i en egen del av rapporten (del 2). Det er også viktig å understreke at det er *omstillingsområder/programmer som evalueres*, og ikke enkeltprosjekter i de ulike programmene.

Vårt analyse er altså en kvalitativt orientert komparativ studie hvor vi tar for oss 5 ulike case eller eksempler. Det viktigste datagrunnlaget for disse studiene er personlige intervju med sentrale aktører i de ulike omstillingsområdene. I tillegg baserer vi oss på skriftlig materiale om omstillingsarbeidet i de ulike områdene, stilt til rådighet av KRD og de forskjellige omstillingsenhetene.

Vi står også ovenfor en betydelig utfordring knyttet til selve evalueringsspørsmålet. Generelt vil enhver evaluering ha i seg en implisitt eller eksplisitt målsetning om økt effektivitet. Det dreier seg altså om å *frambringe kunnskap som kan styrke tiltakenes virkemåte*, og på den måte forbedre måloppnåelsen (Torvatn 1993). Det er imidlertid et ”problem” i omstillingsammenheng at det ikke finnes et idealprogram, eller noen måltall som indikerer hva som forventes oppnådd av et omstillingsprogram. Omstillingsbevilgningen er også et relativt løst definert virkemiddel, slik at det er stor variasjonsbredde i organisering, gjennomføring og i målformuleringer for de enkelte programmene. Dette bidrar til at ethvert omstillingsprogram i stor grad må vurderes utfra den konteksten det opererer i.

## **4.2. Datagrunnlaget og tolkning**

Vi har altså gjort en rekke personlige intervjuer med aktører i de ulike omstillingsområdene. Intervjuenes varighet var fra ca.1/2 time og opp til tre timer. Ved utvelgelse av personer i de ulike områdene forsøkte vi å finne fram til personer med god innsikt i omstillingsprogrammet, blant annet gjennom prosjektledelse og deltakelse i styrer eller råd i forbindelse med omstillingsprogrammet. Blant de intervjuede personene inngår både representanter for omstillingsenhetene, ansatte i kommuneadministrasjonene, representanter for fylkesadministrasjonen, lokale politikere, bedriftsledere og andre personer med god kjennskap til



omstillingsarbeidet. Det ble gjort mellom 15 og 19 intervjuer i hvert av områdene, totalt 85 intervjuer.

I de enkelte intervjuene ble intervjuguiden tilpasset objektet kunnskap og erfaringer. Gjennomgående temaer var imidlertid planprosessen/strategiarbeidet, organisering og drift av omstillingsprogrammet, erfaringer med programmet og potensielle effekter.

Etter at denne datainnsamlingen var gjennomført sendte vi også ute et egenevalueringsskjema til de ulike omstillingsenhetene, hvor de skulle rapportere aktivitet, effekter og erfaringer så langt (se vedlegg 1).

Videre har vi i analysen av de enkelte områdene har vi også støttet oss til sakspapirer og annet skriftlig materiale om omstillingsprogrammene, som er stilt til rådighet av KRD og omstillingsenhetene.

Gjennom bruk av kvalitative teknikker vil vi støtte på en rekke subjektive oppfatninger om de enkelte omstillingsprogrammene. I presentasjonen vil vi imidlertid tilstrebe å gi et mest balansert framstilling, hvor ulike forståelser/oppfatninger presenteres. Det er viktig at analysen oppnår gjenkjennelse blant dem som har et forhold til temaet, og den således utgjør en troverdig framstilling (Kincheloe og McLaren 1994, Kvale 1996). Aktørene som er plukket ut som intervjuobjekter er følgelig ikke representative i statistisk forstand, men velges ut siden de antas å ha god innsikt i temaet som belyses og derfor kan tilføre diskusjonen nye momenter. Det er altså ikke den ene "rette" oppfatningen av programmet vi er på jakt etter, men ulike tolkninger og forståelser av hvordan programmet fungerer (Lantz 1993).

I undersøkelsen har vi også gjennomført 10 intervjuer med representanter for KRD, som har det overordnede politiske ansvaret for omstillingsbevilgningen, og SND, som har det statlige oppfølgingsansvaret i de fleste omstillingsprogrammene. Disse har bidratt til å gi oss en generell innsikt i virkemiddelets organisering

I analysen støtter vi oss også på en survey blant et representativt utvalg (i statistisk forstand) på 198 bedrifter i de 5 omstillingsområdene (se vedlegg 2). Dette ble gjennomført for å etablere en innsikt i hvilke erfaringer bedriftene, som er en viktig brukergruppe, har med omstillingsvirkemiddelet.

### 4.3. Formålet med evalueringen

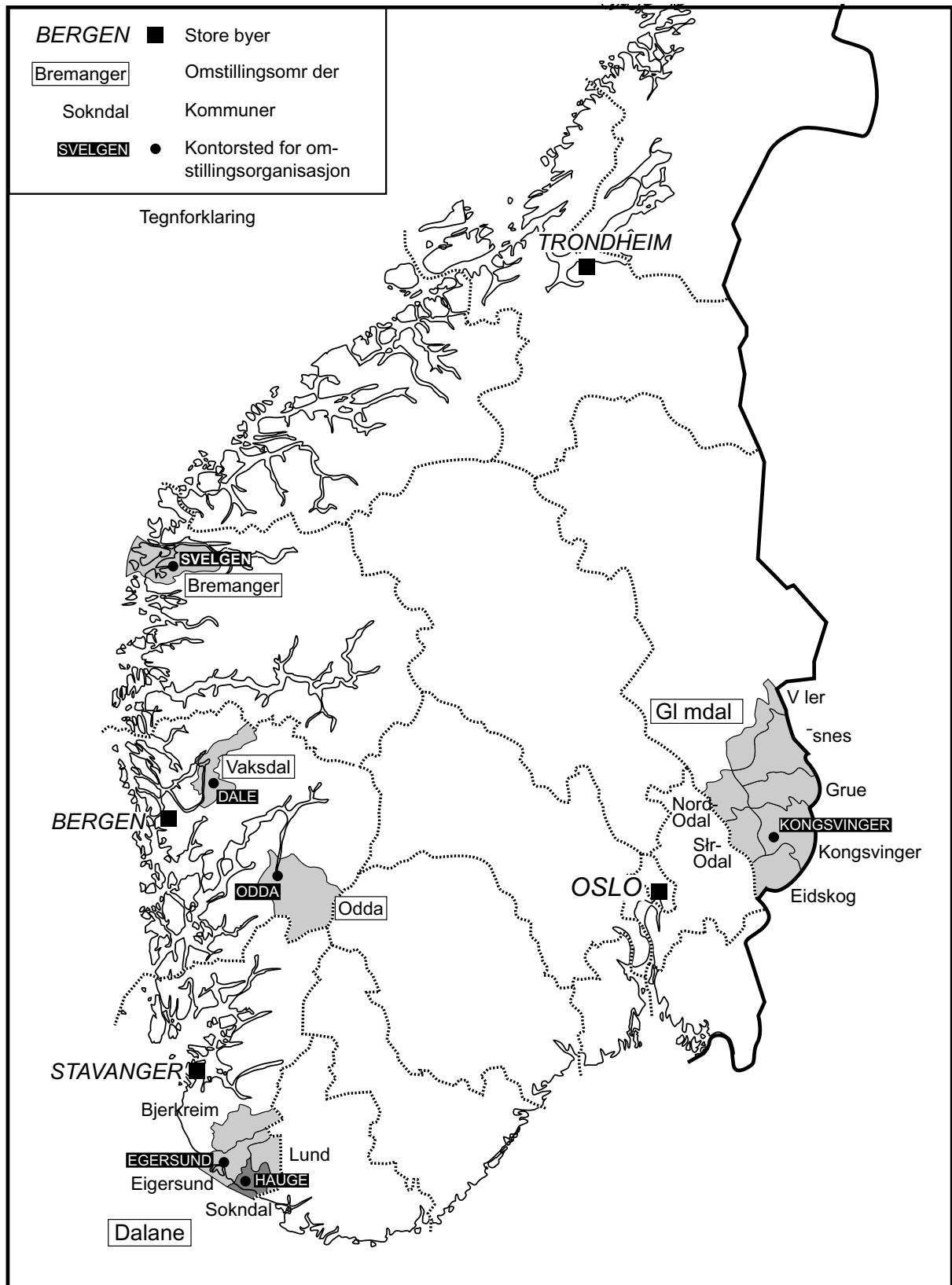
Formålet med en evaluering er altså ideelt sett å styrke virkemidlenes virkemåte. For det første kan evalueringen bidra til at det gjøres justeringer i de allerede igangsatte omstillingsprogrammene. I de områdene som vi skal evaluere har imidlertid omstillingsprogrammene allerede vart såvidt lenge og har på en måte ”satt seg”, slik at det ikke er særlig aktuelt med vesentlige justeringer. Evalueringen kan imidlertid bidra med innspill i forhold til arbeidet i avslutningsfasen, som de fleste av omstillingsområdene som evalueres nå går inn i.

Et annet formål med evalueringen er å ”dokumentere” det arbeidet som har vært gjort i de ulike omstillingsområdene. Det er viktig for de enkelte områdene at prosessen de har vært igjennom synliggjøres, og i analysen har vi derfor vektlagt å ta for oss hele omstillingsperioden. En slik gjennomgang kan også gjøre aktørene mer refleksive i forhold til hva som er oppnådd og hvilke valg som skal gjøres i det videre arbeidet for en positiv utvikling i området. Samtidig kan det gjennom en slik evaluering trekkes ut erfaringer som kan være nyttig for arbeidet i nye omstillingsprogrammer.

For det tredje har også vår evaluering som mål å gi innspill til en mer generell diskusjon for oppdragsgiver (KRD) rundt organisering, strategivalg og effekter av statlig støttede omstillingstiltak. En slik drøfting er nødvendig i arbeidet med å utvikle omstillingsbevilgningen til et godt statlig virkemiddel. I en slik mer generell diskusjon er det viktig å understreke at de fem geografiske områder (Bremanger, Vaksdal, Odda, Dalane og Glåmdal) som belyses i denne underveisevalueringen er valgt ut av oppdragsgiver. Representativitet i utvalget, som er viktig i forhold til generaliseringsmuligheter, har følgelig ikke vært styrende ved valg av kommuner/regioner. Likevel vil det være mulig å trekke ut momenter som vil ha mer generell relevans for omstillingsarbeidet.

Den geografiske plasseringen av de fem områdene som er gjenstand for analyse framgår av figur 4.1.

Figur 4.1. De fem geografiske områdene som er gjenstand for analyse



## **DEL 2**

# **Samlet diskusjon av de utvalgte omstillingsprogrammene**



## Innhold

<b>1. Profil og målsetninger for omstillingsprogrammene</b> .....	37
1.1. Om målsetninger.....	37
1.2. Profil og strategier.....	40
1.3. Konsentrert satsing.....	42
1.4. Legitimitet og deltakelse.....	43
<b>2. Organisering og drift av omstillingsprogrammet</b> .....	45
2.1. Organisasjonsform.....	45
2.2. Lokal læring.....	46
2.3. Arbeidsmåten til omstillingsenhetene.....	48
2.4. Bedriftenes innspill og erfaringer.....	49
<b>3. Rollefordelingen i omstillingsarbeidet</b> .....	52
3.1. Kommunen.....	52
3.2. Fylkeskommunen.....	54
3.3. Statlig oppfølging.....	56
3.4. Konsulenter.....	58
<b>4. Omstillingsprogrammenes geografiske virkeområde</b> .....	61
4.1. Lokal innretning.....	61
4.2. Regional innretning.....	62
4.3. Våre vurderinger.....	64
<b>5. Noen foreløpige erfaringer og effekter</b> .....	65
5.1. Aktiviteten i programmene.....	65
5.2. Effekter.....	66
5.3. Erfaringer.....	70
<b>6. Sammenfattende vurderinger</b> .....	71

## **Innledning**

I rapportens forord skisserte vi de sentrale temaene og problemstillingene for evalueringen. Med disse som utgangspunkt gir vi i denne delen av analysen en samlet diskusjon av funnene i de utvalgte omstillingsområdene. Vi tar for oss målsetninger og strategier i omstillingsarbeidet (kap.1), organisering og drift av omstillingsprogrammene (kap.2), rollefordelingen i omstillingsarbeidet (kap.3), det geografiske virkeområde for programmene (kap.4) og resultater og erfaringer så langt i arbeidet (kap.5).

Formålet med denne samlede analysen er i første rekke å gi oppdragsgiver innspill til mer generelle vurderinger av omstillingsbevilgningen. I diskusjonen forsøker vi i første rekke å identifisere noen generelle trekk og likheter ved omstillingsprogrammene. Samtidig vet vi at det er betydelige variasjoner i profil, organisering og arbeidsmåte. Kompleksiteten og det særegne ved de enkelte programmene omtales i hovedsak i de påfølgende analysene (del 3 – del 7).

## **Kapittel 1. Profil og målsetninger for omstillingsprogrammene**

I dette første kapitlet diskuterer vi målsetninger (kap.1.1) og strategier (kap.1.2) for de utvalgte omstillingsprogrammene. Vi kommer også inn på i hvilken grad innsatsen i programmene konsentreres (kap.1.3) og hvem som har vært deltakere i planarbeidet (kap.1.4)

### **1.1. Om målsetninger**

Til ethvert offentlig virkemiddel vil det være knyttet en mer eller mindre konkret målsetning som angir hva man ønsker å oppnå med dette virkemiddelet. Den overordnede målsetningen for omstillingsbevilgningen, slik den beskrives av KRD, er todelt. For det første å *”...fremme etablering av varige, lønnsomme arbeidsplasser”* og for det andre *”...å øke lokal/regional innsats og kompetanse innenfor omstilling og næringsutvikling”* (jf. tilbudsforespørsel fra KRD). Den første målsetningen er relativt konkret, og med fokus på ”sluttresultatet”, nemlig å skape arbeidsplasser som igjen antas å bidra til å opprettholde bosettingen i et område. Den andre er av mer ”forebyggende” art og fokuserer på forutsetningene for å skape arbeidsplasser. Kompetansen innenfor det lokale/regionale næringslivet og innenfor det lokale/regionale tiltaksapparatet må bedres slik at man styrker den lokale/regionale næringsutviklingsevnen, og dermed også forutsetningene for å skape nye arbeidsplasser.

Omstillingsvirkemiddelets ide er å skape lokal/regional mobilisering som igjen skal lede til positive utviklingsprosesser i området. De lokale aktørene skal langt på vei kunne forme omstillingsprogrammet i sitt bilde, noe som igjen bidrar til en vesentlig variasjon i programmenes profil og målsetninger.

*De overordnede generelle målsetningene for bevilgningen tolkes altså ulikt i de forskjellige omstillingsprogrammene. I Vaksdal, Bremanger, Sokndal og Odda, altså de lokale programmene, prioriteres målet om å skape et gitt antall arbeidsplasser i løpet av omstillingsperioden, mens de regionale programmene synes å prioritere en mer langsiktig styrking av utviklingsevnen/kompetansen i omstillingsområdene. I Dalane er målet å gjøre regionen mer dynamisk og attraktiv for nyetablerere. Glåmdalsprogrammet opererer med en*



langsiktig mål/visjon om en mer positiv befolkningsutvikling, samtidig som programmets profil fokuserer på kompetanseheving.

Fordelen med å bruke antall nye arbeidsplasser som måleindikator er at den er tilsynelatende konkret og målbar, noe som åpner for muligheter for periodisering av målet og vurderinger underveis for å avdekke hvor langt omstillingsarbeidet er kommet i forhold til målformuleringen. Men denne måleindikatoren er på mange måter problematisk. Fokus mot sluttresultatet, altså arbeidsplasser, kan gjøre at omstillingsorganet i for liten grad er opptatt av å styrke prosesser som ligger til grunn for etablering av nye arbeidsplasser, som for eksempel styrking av omstillingskompetansen i næringslivet og i tiltaksapparatet og en heving av utdanningsnivået i befolkningen. Resultat kan bli at de totale omstillingsutfordringene som en kommune står ovenfor ikke i stor nok grad vektlegges.

Etablering av et gitt antall nye arbeidsplasser innebærer heller ikke at et samfunn automatisk er blitt omstilt og mer robust. Det viser eksempelvis omstillingsprogrammet i Vaksdal. Til tross for at målet om å skape 80 nye arbeidsplasser er nådd, er det totale antallet arbeidsplasser i kommunen i løpet av samme periode blitt redusert. I tillegg vil også flere av de nye arbeidsplassene som skapes forsvinne i løpet av noen år. Analyser over overlevelsessevne og levetid for nye foretak viser at kun halvparten av de nyregistrerte foretakene i Norge overlever de fem første årene (Spilling 2000:120). Samtidig kan eksempelvis etablering av 50 arbeidsplasser som kan tilskrives programmet, legge grunnlaget for ytterligere 100 nye arbeidsplasser over en 10-års periode. *Samlet kan det derfor virke noe statisk å forestille seg at suksess skal avhenge av at det skapes et gitt antall nye arbeidsplasser innen en avgrenset tidsperiode.*

Et annet problem knyttet til arbeidsplasser som måleindikator er relatert til *addisjonalitet*, dvs. hvor viktig tilskuddet fra omstillingsprogrammet er for gjennomføring av tiltaket/prosjektet. Det er eksempelvis ikke gitt noen retningslinjer for omstillingsprogrammene om i hvor sterk grad programmet må bidra til etableringen av arbeidsplasser for at dette skal kunne ”regnes inn” som resultat av omstillingsarbeidet. Er det nok at omstillingsprogrammet er en av flere bidragsytere ved opprettelsen av en ny bedrift, eller må omstillingsprogrammet være den kritiske bidragsyteren som er avgjørende for om prosjektet iverksettes? I tillegg er også opprettelse av nye arbeidsplasser en type effekt som det gjerne vil ta noe tid før man eventuelt kan registrere.

Til tross for disse innvendingene har likevel arbeidsplasser som måleindikator sin misjon. Den gir programmet noe å ”strekke seg etter” og fungerer som en motivasjonsfaktor. Får man konkrete resultater å vise til, vil dette også kunne bidra til å skape tillit til og oppslutning om programmet. Arbeidsplasser kan derfor være én av flere måleindikatorer for omstillingsarbeidet, men da må også måten nye arbeidsplasser registreres på være pålitelig og troverdig.

Supplerende økonomiske måleindikatorer vil eksempelvis være lønnsomhet, omsetningsutvikling, innovasjonsevne og nyetableringshyppighet i det lokale næringslivet. Vi kan også bruke bredere samfunnsmessige måleindikatorer som kompetanse i næringslivet, innbyggernes utdanningsnivå, befolkningstall for utvalgte aldersgrupper, utvikling i kommunens økonomi og diverse indikatorer for trivsel og bolyst. *Som en overordnet betraktning må det imidlertid sterkt påpekes at jo mer generelle og omfattende måleindikatorer blir, desto vanskeligere vil det være å anslå omstillingsprogrammets konkrete betydning for disse indikatorene.* Brukes eksempelvis utvikling i antall innbyggere på stedet som en måleindikator for programmets suksess, må en være klar over at en rekke ulike faktorer påvirker den demografiske utviklingen. Omstillingsprogrammets konkrete betydning for befolkningsutviklingen kan ofte være svært marginal. Skal det brukes brede samfunnsmessige måleindikatorer er det viktig at de gjøres mest mulig konkrete, og så langt som mulig relateres til aktiviteter i programmet.

*Det er ønskelig at eierne av virkemidlet, KRD, formulerer klare retningslinjer for hvordan effektene av omstillingsarbeidet skal måles.* Tilbakemeldinger vi har fått fra områdene indikerer en viss usikkerhet om målsetninger og bruk av måleindikatorer. Særlig bør det avklares i hvilken grad det skal brukes indikatorer som går på direkte effekter av programmet, og/eller om det skal anvendes mer generelle samfunnsmessige utviklingsindikatorer. Det bør også gis klarere signaler om hvor retningsgivende de overordnede målsetningene skal oppfattes når de enkelte omstillingsprogrammene formulerer sine egne målsetninger. Ut fra hva vi har registrert ser det ut til å være relativt romslige tolkningsmuligheter.

## 1.2. Profil og strategier

I valg av strategier/satsingsområder for å nå målsetningene legger alle programmene opp til å bidra til *endrings- og omstillingsprosesser i næringslivet*. I tillegg supplerer enkelte programmer med *satsingsområder for å få til en bredere samfunnsomstilling*. Dette gjelder særlig for Glåmdal, som blant annet har inne bolyt som et viktig satsingsområde. Satsingen mot omstilling i næringslivet kan enten være næringsnøytral eller rettet mot spesifikke sektorer/næringer. I lokale programmer vil det ofte være problematisk å spisse satsingen mot utvalgte sektorer, siden næringslivet allerede i utgangspunktet er av begrenset omfang, og man må således ta tak i de mulighetene som finnes. Vår evaluering viser også at de lokale programmene bare i liten grad er rettet mot spesifikke sektorer, men har et mer generelt fokus på nyskaping og vekst i eksisterende virksomheter. Et unntak er Bremanger hvor fiskerirettede aktiviteter er et prioritert satsingsområde. For Bremanger er en slik satsing naturlig siden fiskerinæringen står meget sterkt i de ytre delene av kommunene, samtidig som dette er en næring i sterk vekst. Et annet unntak er Odda, som satser på å styrke og oppgradere reiselivsnæringen, en sektor som har lange tradisjoner på stedet. De siste tiårene har reiseliv fått et oppsving i Distrikts-Norge og oppfattes derfor gjerne som en ”motestrategi”. En annen såkalt motestrategi er IKT. Generelt vil vi understreke at de enkelte områdene bør ha spesifikke konkurransefortrinn innen den gjeldende sektoren om en konsentrert satsing på slike motestrategier skal kunne forsvares. Det er viktig å være seg bevisst at eksempelvis reiseliv og IKT ikke kan løse problemene for alle kommunene i Distrikts-Norge. Nå kan det argumenteres for at Odda har konkurransefortrinn innenfor reiseliv, og gjennomgående synes det som om omstillingsprogrammene har et reflektert forhold til satsing på slike motestrategier. I forhold til IKT vil vi også understreke at det viktigste for omstillingsprogrammene ikke nødvendigvis er å få etablert et visst antall bedrifter som kan leverer IKT-tjenester. *Betydelig viktigere er det å bidra til en implementering av IKT i eksisterende bedrifter slik at det lokale næringslivet styrker sin konkurranseevne.*

I de regionale programmene, som omfatter et betydelig større spekter av bedrifter, er mulighetene til konsentrert satsing mot utvalgte sektorer betydelig bedre. Dette illustreres blant annet i Glåmdals satsing på treindustri og næringsmiddelindustri, en satsing som bygger videre på ressurser og kompetanse som finnes i regionen. Også programmet for Dalane kan

sies å rette fokus mot utvalgte deler av næringslivet, ved at bare nyskapningsvirksomhet inngår i programmets satsinger. Mulighetene for å få programmer med en klarere og mer profilert satsing ser altså ut til å være større i programmer med en regional innretning enn i lokale programmer.

*Gjennomgående vil vi også hevde at det er viktig at omstillingsarbeidet synliggjør sammenhengen mellom arbeidsplasser, kompetanseheving, trivsel og bolyst. ”Den gode sirkel” i omstillingsarbeidet innebærer at bedre trivsel styrker bolysten, blant annet til personer med kompetanse, slik at det er større sjanse for at de blir på stedet eller lettere rekrutteres til stedet. Denne styrkingen av bolysten vil igjen kunne bidra til positive utviklingsprosesser i det lokale næringslivet, og vekst i næringslivet vil bedre mulighetene for å drive med trivsselfremmende tiltak. Derfor er det viktig at omstillingsarbeidet ikke bare fokuserer på næringslivet, men også trekker inn skole, ungdom og det frivillige organisasjonslivet. I flere av de lokale programmene som vi har analysert kunne med fordel et slikt helhetsperspektiv i større grad integreres i omstillingssatsningen.*

Teoridiskusjonen (del 1, kap.2) understreket at egenbasert utvikling etter hvert har fått hegemoni som den ”rette” strategien innenfor omstillingsarbeidet. Tilnærmingen har hentet sin legitimitet fra evolusjonsorienterte perspektiver og innebærer satsing på lokale ressurser og innenfor områder hvor man har særlige fortrinn. KRD ønsker en slik vinkling av arbeidet og også nyere evalueringer hevder at egenbasert utvikling er den mest effektive strategien for å skape nye arbeidsplasser (Andersen m.fl. 1997, Hatling m.fl. 2000). Strategivalgene i våre omstillingsområder har også i stor grad som utgangspunkt et ønske om å videreutvikle lokale ressurser og fortrinn, noe som kan synes fornuftig. *Samtidig vil vi understreke at det er svært viktig å trekke inn ekstern kompetanse og deltakelse, for å løse på det som ofte kan være fastlåste prinsipper for lokal næringsutvikling.* Det må derfor være et mål for omstillingsarbeidet å oppnå en hensiktsmessig balanse mellom satsing på lokal kunnskap og prinsipper, og ekstern innflytelse og ideer. I våre omstillingsområder er det flere eksempler på satsinger og prosjekter som har fått et løft ved at eksterne aktører deltar, og vi vil derfor argumentere for partnerskap mellom lokale og eksterne aktører. Det er også viktig at arbeidet med å trekke til seg kompetente eksterne aktører kommer inn i systematiske former i de ulike omstillingsprogrammene. Gjennom omstillingsarbeidet styrkes også kompetansenivået i det lokale/regionale næringsutviklingsapparatet, og dermed bedres også dette apparatets forutsetninger

for å utnytte det potensiale som ligger i å trekke inn dyktige eksterne aktører/selskaper i det lokale omstillingsarbeidet.

### **1.3. Konsentrert satsing**

Å peke ut spesifikke strategier/satsingsområder innebærer at det gjøres prioriteringer. KRD og SND understreker betydningen av en viss grad av konsentrasjon av innsatsen. Det vil gi arbeidet en ”profil” og gjøre det mulig å ta fatt på de viktigste utfordringene og mulighetene som finnes i et område. Innledningsvis, dvs. i strategi- og forankringsfasen og i den første to-årsperioden av det operative omstillingsarbeidet, vil det imidlertid ofte være vanskelig å ha eksakt kunnskap om hvor de spesielle utfordringene og mulighetene for stedet ligger. Slik sett kan det være risikabelt å konsentrere aktiviteten for mye, og det kan være mer fordelaktig å gå ut relativt bredt for å identifisere og prøve ut ulike muligheter. *Gitt betydningen av å skape oppslutning rundt et omstillingsprogram kan det være fordelaktig å gå bredt ut, slik at alle deler av næringslivet/samfunnet gis muligheter til å delta i omstillingsarbeidet.* Videre er det også slik at det på de minste stedene vil være relativt meningsløst med en for sterk konsentrasjon i starten, siden næringslivets allerede i utgangspunktet har et relativt begrenset omfang. Her dreier det seg i større grad om å søke å trekke med de lokale ressursene som finnes. Når programmet etter hvert kommer inn i en mer moden fasen (andre og særlig tredje to-årsperiode) må imidlertid arbeidet konsentreres om de områdene som viser seg å ha et spesielt utviklingspotensiale og hvor det er muligheter for å oppnå gode resultater.

Også i våre omstillingsområder preges programmene av en viss innledende ”famling” hvor det jobbes relativt vidt. Etter hvert ”setter” imidlertid programmene seg og får til en viss grad sin egen profil. Vi anser ”søkeperioden” for å være nødvendig, siden man da får avdekket hvilke muligheter som finnes på en god måte, samtidig som omstillingsprogrammer skal være drevet av lokale aktører og disse må få tid til å lære seg hvordan operativt omstillingsarbeid skal drives. En slik læringsprosess innebærer blant annet prøving og feiling. *Det er likevel en utfordring for omstillingsprogrammene å unngå at det brukes for mye tid på denne innledende ”søkeperioden”.* Klarer man å korte ned denne perioden vil programmet få desto mer tid til å jobbe konsentrert og langsiktig mot de utvalgte satsingsområdene.

## 1.4. Legitimitet og deltakelse

For å gi omstillingsprogrammet legitimitet og skape oppslutning rundt arbeidet er det viktig å trekke ulike aktører inn i arbeidet. En bred demokratisk prosess innledningsvis ved utarbeidelse av handlingsplan kan bidra til å gi arbeidet en forankring både i næringslivet, organisasjonslivet og i det lokale forvaltningssystemet. Samtidig vil vi understreke at det ikke nødvendigvis er antallet personer som involveres i planarbeidet som er det viktigste, men at man klarer å få inn *ulike perspektiver i arbeidet*. Det er gjerne i skjæringspunktet mellom ulike kunnskaper og ulike verdier at nye og interessante tilnærminger oppstår. Man unngår også at arbeidet får et elitepreg hvor det er en snever gruppes holdninger og løsninger som dominerer. Det vil imidlertid også være en "fare" forbundet med å gå bredt ut. Når de endelige strategiske valgene skal gjøres i handlingsplanen vil det alltid være aktører og grupper som mener seg oversett. Dette kan skape en viss misnøye. Et vidt program som søker å "løse" alle potensielle problemer i et område kan også skape urealistiske forventninger som kan være umulig å innfri. *Det er derfor viktig med en viss grad av nøkternhet også tidlig i omstillingsarbeidet i valget av strategier og målsetninger.*

Planarbeidet i de fleste av evalueringens omstillingsprogrammer er basert på en bred demokratisk prosess. Særlig i forbindelse med utarbeidelse av den første handlingsplanen for omstillingsprogrammet åpnes det opp for deltakelse fra ulike hold. Samtidig aner vi en mer eller mindre permanent motsetning i omstillingsprogrammene mellom behovet for lokale innspill og initiativ og nødvendigheten av å utforme og etter hvert også å følge opp besluttede handlingsplaner og strategivalg. Avslag på innspill kan resultere i kritikk mot programmet, det samme kan "slingring" i forhold til vedtatte strategier. Det finnes heller ikke noen enkel løsning på hvordan programmet skal håndtere dette motsetningsforholdet.

Også i den første operative fasen for omstillingsarbeidet har de fleste av programmene jobbet relativt bredt, og store deler av næringslivet har fått sjansen til å delta. I Glåmdal gjennomførte man eksempelvis en idedugnad hvor alle aktørene i området ble invitert til å delta. I Bremanger hadde man tidlig i omstillingsperioden som strategi å operere med lav terskel for å sette i gang prosjekter. Også andre omstillingsprogrammer har vært opptatt av å trekke med flest mulig aktører innledningsvis. Selv om bredde er viktig for å skape legitimitet

og oppslutning om programmet vil det også være en fare for at programmet blir ”etterspørselstyrt”, ved at det er etterspørselen lokalt/regionalt etter midler som i første rekke avgjør programmets innhold, ikke administrasjonen og styre som har ansvaret for å gjøre prioriteringer. Videre bør man også være klar over at en bred profil innledningsvis i det operative arbeidet kan gjøre den senere konsentrasjonen om et mindre antall satsingsområder, og eventuelt også noen utvalgte næringssektorer, mer smertefull. Risikoen for å finne fram til misfornøyde bedrifter som ikke får være med videre i programmet vil da være stor.

## Kapittel 2. Organiseringen og drift av omstillingsprogrammet

Dette kapitlet drøfter organiseringen og drift av omstillingsprogrammene. Det tar for seg valg av organisasjonsform i de utvalgte områdene (kap.2.1) og lokal deltakelse i styring og drift av omstillingsprogrammene (kap.2.2). Videre kommer det inn på arbeidsmåten til omstillingsenhetene (kap.2.3) og bedriftenes erfaringer med disse instansene (kap.2.4).

### 2.1. Organisasjonsform

KRDs syn er at det er mest hensiktsmessig å fristille omstillingsarbeidet fra den kommunale organisasjonen (KRD 1999:33). En slik frikopling kan imidlertid skje på ulike måter og i varierende grad, noe vi har registrert i vårt arbeid. Formelt sett er graden av fristilling størst i Vaksdal, Odda og Glåmdal, hvor omstillingsarbeidet er lagt til et eget AS. I Sokndal er omstillingsarbeidet organisert i en stiftelse, med kommunen som stifter. I Dalane er det operative ansvaret lagt til Næringssjefen i Dalane, som er et interkommunal samarbeidsorgan for tiltaksarbeidet i de fire Dalanekommunene. I Bremanger er omstillingsarbeidet organisert som et kommunalt foretak (fra 2001), men var tidligere organisert som et eget prosjekt utenfor den kommunale linjeorganisasjonen. Det er også opprettet et eget omstillingsstyre i de ulike områdene som skal ha det overordnede ledelsesansvaret for omstillingsarbeidet. Der hvor man har et AS som operativt organ, er omstillingsstyret identisk med styret for aksjeselskapet.

*Gjennomgående gjør fristillingen omstillingsenhetene mer beslutningsdyktige og sikrer en effektiv saksbehandling, samtidig som det gir en avpolitisering og bedre ivaretagelse av den faglige autonomien i utviklingsarbeidet. Dette ser ut til å gjelde uavhengig av om arbeidet er organisert i et AS, som en stiftelse eller som et kommunalt foretak.*

Omstillingsarbeidet skal forankres såvel i kommunens politiske og administrative system som i næringslivet. Spørsmålet er hvordan valg av organisasjonsform påvirker denne forankringen. En organisering av omstillingsarbeidet i et AS innebærer i utgangspunktet *en risiko for å skape et skille mellom kommunen og omstillingsarbeidet*. Erfaringer vi har innhentet fra områdene viser imidlertid at den kommunale forankringen kan sikres gjennom kommunens



representasjon i styret og ved at omstillingsenheten ivaretar formelle kommunale planoppgaver, for eksempel ved at den strategiske næringsplanen for kommunen er identisk med handlingsplanen for omstillingsprogrammet

*Organisering av omstillingsarbeidet i et AS åpner også for at næringslivet kan delta på eiersiden og i styringen av det operative omstillingsarbeidet. I de øvrige organisasjonsformene sikres dette gjennom å trekke næringslivsrepresentanter inn i omstillingsstyret, selv om deltakelse i et slikt styre nok kan føles mindre forpliktende enn deltakelse i et styre for et AS. Også med tanke på en videreføring av næringsutviklingsarbeidet kan det være en fordel å organisere arbeidet i et eget AS. Man har da en etablert formell organisasjon som kan innrettes mot å drive med lokal/regional næringsutvikling etter at omstillingsperioden er over. Er eksempelvis omstillingsenheten organisert som et prosjekt, må det gjøres organisatoriske endringer ved en eventuell videreføring.*

## **2.2. Lokal læring**

Det overordnede styringsansvaret for omstillingsarbeidet er altså tillagt et eget omstillingsstyre. KRD har vektlagt at styremedlemmene skal være aktører fra området. Bakgrunnen er den læringen som er forbundet med det å være styrerepresentant. Gjennom deltakelse i styrearbeid vil representanter fra området tilegne seg næringsutviklingskompetanse. Dette er en kompetanse som kan komme området til gode også etter at omstillingsperioden er over. Styrene i våre omstillingsprogrammer består nesten utelukkende av representanter som har tilhørighet til områdene. *I tillegg til at man da oppnår lokal læring er det også en fordel at styrerepresentantene har god kunnskap om de lokale/regionale utfordringene og mulighetene.*

KRD har også understreket viktigheten av å få inn representanter med næringslivserfaring både for å markere en viss avstand til den ordinære kommunale forvaltningen, men også for å gi styret et godt kompetansegrunnlag til å jobbe med næringsomstilling. Vi vil imidlertid poengtere viktigheten av å få inn aktører med ulik nærings erfaring, eksempelvis både fra tradisjonelle og nye næringer og fra små og store bedrifter. *Det er viktig at styrearbeidet baserer seg på ulike perspektiver.* Det vil også være fordelaktig å trekke inn aktører som har

erfaring med å jobbe med bredere omstillingsprosesser, eksempelvis arbeid der fokuset er rettet mot kompetanseutvikling og utdanning. I tillegg er det naturligvis også positivt å ha med en representant med tilhørighet i det kommunale systemet (politiker eller administrator), både for å sikre at arbeidet forankres i dette systemet og for å tilføre styret kunnskap om hvordan kommunen som organisasjon fungerer og hvilke spesielle utfordringer den står ovenfor. Samtidig må imidlertid disse ønskene om ulike perspektiver vurderes i forhold til det å ha et effektivt og handlingsdyktig styre. For å oppnå det siste må antall personer og perspektivet i styret begrenses. *Erfaringer fra områdene tilsier at 5-7 personer i omstillingsstyret kan være passende for å få et styre med en viss bredde som også er handlingsdyktig.*

Ut fra et læringsperspektiv er det også viktig at flest mulig får anledning til å sitte som styrerepresentanter i omstillingsselskapet, men omfanget av utskiftninger må naturligvis vurderes opp mot behovet for en viss grad av stabilitet og kontinuitet i styrearbeidet. Utskiftninger av styremedlemmer vil også motvirke en eventuell "elitedannelse", hvor omstillingsarbeidet konsentreres rundt en liten gruppe aktive personer. En del av omstillingsprogrammene har vært flinke til å gjennomføre skifter av representanter. Dette har også tilført de aktuelle omstillingsstyrene nye perspektiver og tilnærminger som bidrar til å opprettholde "trykket" i omstillingsarbeidet. I andre programmer har det imidlertid vært begrenset utskiftning underveis, og dette oppfatter vi som uheldig.

*En potensiell svakhet ved et lokalt styre er at det kan bli for "nærsynt" og ikke klart ser behovene for en omfattende endring av lokalsamfunnet/regionen.* Styremedlemmene kan bli representanter for det bestående og dette kan virke konserverende. I omstillingsprogrammene er dette søkt løst blant annet ved å trekke inn representanten for enheten som ivaretar det statlige oppfølgingsansvaret (SND/SIVA) som observatør i styret med talerett. Også fylkeskommunen har observatørstatus i omstillingsprogrammene. I tillegg har man i enkelte programmer supplert med andre observatører. Vår erfaring fra områdene er at observatørene i varierende grad bidrar med innspill i diskusjonene. Det er i første rekke representantene for enheten som har oppfølgingsansvaret som bidrar med faglige innspill. Generelt vil vi hevde at det er viktig at observatørene er aktive og bruker sin talerett. Er de passive, kan de bli oppfattet som "kontrollører" som overvåker styrearbeidet, og det vil være lite heldig for den aktuelle instansen observatøren representerer. *Et stort antall observatører kan også legge bånd på diskusjonene i styret.*

### 2.3. Arbeidsmåten til omstillingsenhetene

Omstillingsbevilgningen skal brukes til ekstraordinær innsats i et bestemt geografisk område i en avgrenset tidsperiode. Den operative omstillingsenheten skal bidra til positive utviklingsprosesser blant annet gjennom å avklare muligheter og iverksette prosjekter som på kort eller lengre sikt kan føre til nye arbeidsplasser på stedet (KRD 1999). I de fleste omstillingsområdene har omstillingsselskapene jobbet på en variert måte. For det første har de selv tatt initiativ til prosjekter og fått med seg ulike aktører i nærings- og organisasjonslivet. For det andre har de bidratt med ressurser i tiltak som aktører i næringslivet har tatt initiativ til, men hvor selskapet er en viktig bidragsyter både i prosjektutformingen og ved gjennomføringen. For det tredje har de også fungert mer som "saksbehandlere" ved søknader om tilskudd til spesifikke prosjekter, samt gitt råd til bedrifter som har vurdert å sette i gang tiltak/prosjekter. *Særlig i lokale programmer vil det være vanskelig å rendyrke én av rollene. Programmene må gripe fatt i de mulighetene som finnes.* Videre er det også viktig at omstillingsprogrammene innledningsvis jobber aktivt med å skape en forståelse i det lokale næringslivet for hvilken rolle selskapet skal ha. Programmet skal ikke fungere som en bank eller en tilskuddsordning. Det kreves noe av bedriftene for å delta i programmet og utvikling av prosjekter skal skje i samarbeid med omstillingsselskapet og eventuelt også andre aktører. Programmet skal være en bidragsyter og en samarbeidspartner for næringslivet. I flere av omstillingsprogrammene har omstillingsenhetene arbeidet hardt for å oppnå forståelse i det lokale/regionale næringslivet for hvordan programmet skal brukes.

I de utvalgte omstillingsprogrammene kan vi også registrere en viss endring i arbeidsmåten til omstillingsenhetene underveis i omstillingsperioden. Mens de tidlig i omstillingsfasen i betydelig grad baserte seg på innspill og prosjektideer fra næringslivet og andre lokale/regionale aktører har de etter hvert selv tatt mer styring. *De jobber i økende grad proaktivt og har en større andel egeninitierte prosjekter i prosjektporteføljen.* En slik endring i arbeidsmåten er også langt på vei en forutsetning for at programmene i økende grad skal kunne konsentrere innsatsen mot utvalgte områder og jobbe mot langsiktige mål slik at arbeidet kan sette "varige" spor. Endringen har sannsynligvis også sammenheng med en læringsprosess i omstillingsorganisasjonene. På bakgrunn av operativ erfaring blir de i større grad kompetente til selv å være en drivkraft i utviklingsprosessene.

Omstillingsbevilgningen skal altså blant annet brukes for å utrede og avklare muligheter og styrke kompetansen og samhandlingen i det lokale næringslivet. I de lokale programmene vi har evaluert er det imidlertid tendenser til at det lokale bedriftsmiljøet kan bli "overmettet" med tilbud om utredningsbistand, kompetansehevende tiltak eller deltakelse i samarbeidsprosjekter. Det er begrenset hvor mye tid og ressurser små og mellomstore bedrifter har anledning til å bruke på denne type aktiviteter. Et alternativ vil følgelig være at det særlig i lokale omstillingsprogrammer åpnes for en noe mer *differensiert bruk av midlene*. Når mulighetene er avklart på en god måte og risikoen ved et prosjekt er avdekket bør omstillingsprogrammet til en viss grad kunne bidra også i selve investeringsfasen i prosjekter med potensiale for gode resultater.

## 2.4. Bedriftenes innspill og erfaringer

En survey som vi har gjennomført blant bedrifter i de utvalgte omstillingsområdene viser at bedriftene ønsker at omstillingsprogrammene innsats rettes mot utvikling av det lokale/regionale næringsmiljøet og en bedring av kompetansenivået. *Omstillingsvirkemiddelets innretning, med en brei og variert innsats for å få i gang positive utviklingsprosesser i et område, samsvarer dermed godt med det som er bedriftenes forventninger til dette virkemiddelet.*

Omstillingsprogrammene i våre områder har langt på vei klart å fått med seg det lokale/regionale næringslivet som deltakere i utviklingsarbeidet og gjennomgående oppnår også omstillingsprogrammene en god vurdering av bedrifter som har vært i kontakt med dem. Samtidig vil det alltid være mulig å finne fram til aktører som er misfornøyde med omstillingsarbeidet. Dette kan eksempelvis være bedrifter som har valgt å stille seg på siden fordi de opplever selskapets prioritering som ekskluderende eller de kan være skuffet over at de ikke er blitt kontaktet av selskapet. Deres holdninger kan også ha bakgrunn i en generell skepsis mot offentlig initierte omstillingsprogrammer for næringslivet

Mye av innsatsen i omstillingsarbeidet dreier seg om å få i gang positive prosesser i SMB-bedriftene og å stimulere til økt nyskappingsaktivitet. Men det poengteres også ofte, blant annet fra SND/SIVA, at det er viktig å få med de store aktørene eller hjørnesteinsbedriftene i

omstillingsarbeidet. Slike aktører besitter betydelig industriell og markedsmessig kompetanse og flere av dem opererer også på internasjonale markeder preget av sterk konkurranse, og har vesentlig internasjonal erfaring. Det vil også ofte være et potensiale for spin-off-effekter, ved at aktiviteter ved hjørnesteinsbedriften skilles ut til egne virksomheter eller at oppdraget gis til lokale foretak. Ideer/kompetanse som har sin opprinnelse i hjørnesteinsbedriftene kan også kommersialiseres gjennom opprettelsen av nye bedrifter.

Selv om det finnes noen unntak, eksempelvis Hydros engasjement på Rjukan og i Årdal (Hansen og Grønlund 1999), har det tradisjonelt vært vanskelig å engasjere hjørnesteinsbedrifter i lokalt og regionalt omstillingsarbeid. Det finnes flere årsaker til dette. En vanlig holdning blant de store bedriftene er at offentlig initierte omstillingsprogrammer i første rekke er rettet mot små og mellomstore bedrifter. Mange av dem er også eksternt eid, noe som kan bidra til å redusere de lokale/regionale relasjonene. Videre vil det også gjerne være slik at de store bedriftene ikke ønsker innblanding eller at utenforstående legger føringer på de utviklingsprosjektene som disse virksomhetene ønsker å iverksette. En utilsiktet konsekvens av slike holdninger kan være at omstillingsprogrammet i første rekke brukes for å finansiere opp de "dårlige" prosjektene. De gode, de som hjørnesteinsbedriften virkelig har tro på, gjennomføres uavhengig av den offentlige støtten. Et siste forhold som berører kompetansehevende tiltak, er at de store aktørene etterspør en betydelig mer spesialisert kompetanse eksempelvis innen strategi- og markedsføring, enn hva små og mellomstore bedrifter gjør. Derved er det vanskelig for programmet å arrangere fellestiltak som dekker hjørnesteinsbedriftens behov.

*I alle de utvalgte områdene har det vært en krevende oppgave for programmene å få til en forpliktende deltakelse fra hjørnesteinsbedriftene. Etter hvert har de klart å få til en viss involvering og det har vært igangsatt prosjekter hvor hjørnesteinsbedriftene i området har deltatt. Representanter fra hjørnesteinsbedriftene har også til en viss grad deltatt i omstillingsstyrene.*

Effektene av disse bedriftenes deltakelse på prosjektnivå har hittil vært relativt begrenset. Utskilling av aktiviteter/ideer fra hjørnesteinsbedriftene har i liten utstrekning resultert i nye selskaper. Det har heller ikke i vesentlig grad funnet sted kompetanseoverføring fra hjørnesteinsbedriftene til det øvrige næringsmiljøet, blant annet siden prosjekter ved hjørnesteinsbedriftene i liten utstrekning har involvert andre lokale virksomheter. Sett i lys av

de erfaringene som Nordlandsforskning gjorde i sin evaluering av kommuner/regioner som hadde mottatt omstillingstilskudd i perioden 1983-1995 er funnet litt overraskende. Nordlandsforskning påpekte nemlig at den strategien som ga best resultat i omstillingsarbeidet, målt i antall arbeidsplasser pr. investerte krone, var utskilling av nye bedrifter fra hjørnesteinsbedriften (jf.del1, kap.3.1). Dette kan indikere at utskilling av standardiserte arbeidsoppgaver fra hjørnesteinsbedriften var en trend som særlig preget slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, og som for de fleste hjørnesteinsbedriftene er ”gjennomført” når vi nå er gått inn i et nytt tiår. Samtidig er det også viktig å være oppmerksom på at det som totalt sett bidro til flest nye jobber, ifølge Nordlandsforskningens evaluering, var vekst i eksisterende bedrifter og etablering av nye bedrift (uavhengig av hjørnesteinsbedriftene).

Omstillingsenhetene i våre områder har møtt vanskeligheter i arbeidet med å engasjere de store aktørene i omstillingsarbeidet. *Dette impliserer at det som i nærings- og sysselsettings-sammenheng regnes som en hjørnesteinsbedrift på et sted ikke nødvendigvis blir en ”hjørnestein” eller en nøkkelaktør i omstillingsarbeidet.* Omstillingsinnsatsen må ofte basere seg på de alternative ressursene som finnes på et sted. I tillegg er også noe av hensikten med omstillingsarbeidet nettopp å redusere stedet eller regionens avhengighet av slike tradisjonelle hjørnesteinsbedrifter, og bidra til at det utvikles nye bedrifter og virksomheter innenfor alternative eller relaterte næringssektorer og kompetanseområder. *Nøkkelaktører i omstillingsarbeidet blir lokale personer med erfaring, kunnskap, vyer og engasjement for stedet og næringslivet.* Disse trenger ikke nødvendigvis ha tilknytning til de største bedriftene.

## Kapittel 3. Rollefordelingen i omstillingsarbeidet

Omstillingsarbeid preges av institusjonell kompleksitet siden en rekke ulike aktører deltar i arbeidet og mange av disse innehar mer enn én rolle. Dette kapitlet tar for seg rolle- og oppgavefordeling mellom de ulike aktørene og instansene som inngår i omstillingsarbeidet. Det ser også på endringer i rollefordelingen og uklarheter knyttet til de ulike rollene. Diskusjonen tar for seg kommunale myndighetene (kap.3.1), fylkeskommunen (kap.3.2), instansen med ansvar for statlig oppfølging (SND/SIVA) (kap.3.3) og konsulentselskaper (kap.3.4). Vi drøfter deres roller i forhold til omstillingsenheten som har det operative ansvaret for gjennomføringen av omstillingsarbeidet.

### 3.1. Kommunen

Kommunen kan både betraktes som en politisk institusjon og som en utviklingsaktør. Den overordnede styringen av kommunens aktivitet skjer gjennom folkevalgte organer, mens det er kommunens administrasjonen som har ansvaret for det daglige utviklingsarbeidet. Det er derfor viktig å belyse både de lokale politikernes og den kommunale administrasjonens rolle i omstillingsarbeidet. Kommunen har også en eierrolle i forhold til omstillingsprogrammet ved at den bidrar med mellom 25 og 50% av den samlede bevilgningen til omstillingsarbeidet.

I programmene som vi har analysert spilte de *kommunale myndigheter en aktiv rolle i omstillingsarbeidets innledende fase*. Det var kommunen som i stor grad definerte problemene som områdene slet med, den utformet søknaden om omstillingsstatus og den jobbet inn mot sentrale myndigheter. I Glåmdal var det Glåmdal Regionråd, som er et samarbeidsorgan for politikerne i de 7 kommunene som ivaretok de lokale myndighetenes interesser i den innledende fasen.

Fristillingen av omstillingsenhetene fra den kommunale administrasjonen da det operative omstillingsarbeidet startet gjorde at *kommunen da fikk en betydelig mer tilbaketrasket rolle*. De lokale politikernes og administrasjonens formelle innflytelse på omstillingsarbeidet sikres nå i første rekke gjennom politisk behandling av handlingsplanene for omstillingsarbeidet,

som i de lokale programmene også, formelt eller de facto, har fungert som strategisk næringsplan for kommunen. I tillegg gis kommunen anledning til å påvirke valgene i omstillingsarbeidet gjennom representasjon i omstillingsstyret.

*I flere av programmene hadde imidlertid kommunale myndigheter innledningsvis vansker med å aksepterer en tilbaketrukket og overvåkende rolle i det operative arbeidet.* I det første året med operativt omstillingsarbeid i Vaksdal valgte kommunen å gi omstillingsselskapet disposisjonsretten kun over de sentralt bevilgede midlene. Den andelen kommunen selv bevilget til omstillingsarbeid var fortsatt underlagt kommunal styring. Ordningen viste seg imidlertid å være lite hensiktsmessig og den gjorde det vanskelig å få til en helhetlig tenkning i omstillingsarbeidet. Fra og med den andre driftsåret fikk derfor omstillingsselskapet disposisjonsrett over alle midlene som skulle anvendes i omstillingsarbeidet. I Bremanger er det operative omstillingsarbeidet og det meste av kommunens næringsarbeid i omstillingsperioden lagt til Bremanger VeKsT, men kommunen har opprettholdt noe av den næringsrettede tiltaksfunksjonen i egen administrasjon. Begrunnelsen er at den ønsker å ha en operativ næringsseksjon internt i kommunen når omstillingsperioden er over. Denne todelingen bidrar imidlertid til å skape uklarhet i ansvarsforholdet mellom kommunen og omstillingsenheten. I prinsippet mener vi også at en slik deling av tiltaksfunksjonen er uheldig.

I de regionale omstillingsprogrammene er det som oftest lite aktuelt at omstillingsprogrammene ivaretar det kommunale tiltaksarbeidet i den aktuelle tidsperioden. I Glåmdal inngår 7 kommuner i det regionale omstillingsprogrammet. Her er utfordringen å oppnå en hensiktsmessig rollefordeling og samordning mellom dette regionale programmet og de lokale tiltaks- og utviklingsapparatene. Det er imidlertid krevende å få til en god koordinering siden det er betydelig variasjon i måten tiltaksarbeidet er organisert på i de ulike kommunene. I den første tiden med omstillingsarbeid var heller ikke kommunikasjonen god nok mellom omstillingsenheten og de kommunale tiltaksapparatene. Fra omstillingsenhetens side er det imidlertid jobbet hardt for å styrke relasjonene, noe man også har klart. Den forsøker også å få på plass en best mulig arbeidsdeling mellom omstillingsenheten og de lokale tiltaksapparatene, hvor det regionale omstillingsprogrammet tar seg av de større prosjektene, og da gjerne prosjekter som involverer flere bedrifter, mens næringsfondene brukes til å støtte gründer- og nyetableringsvirksomhet og mindre utviklingsprosjekter i etablerte bedrifter. Dalane utgjør et unntak i forhold til mange andre regionale programmer, siden det



her fantes et interkommunalt tiltaksapparat for de fire kommunene i regionen (Næringsssjefen i Dalane). Dette apparatet fikk også ansvaret for omstillingsprogrammet

*Eksemplene fra Vaksdal, Bremanger og Glåmdal viser at det kan være uklarerheter knyttet til rollene de ulike instansene skal ivareta i omstillingsarbeidet. En avklaring forutsetter god kommunikasjon mellom omstillingsenheten og det kommunale systemet. Eksempelvis innebærer ikke fristilling av omstillingsarbeidet at kommunale myndigheter ikke skal involveres i omstillingsarbeidet. For å gi omstillingsarbeidet en god lokal forankring er det viktig å trekke lokale politikere og representanter fra administrasjonen med i planarbeidet og eventuelt også i styrearbeid. Også på prosjektnivå er det viktig å involvere kommunen. Flere av områdene har gode erfaringer med prosjekter som har som formål å gjøre den kommunale forvaltningen mer næringsvennlig og utviklingsorientert. Dette er også et område hvor det finnes et betydelig forbedringspotensiale i det kommunale systemet. Når det kommunale systemet på ulike måter involveres i omstillingsarbeidet, vil også omstillingsimpulser og den ”endringskulturen” som omstillingsenheten representerer til en viss grad påvirke tenkemåten i det kommunale systemet. Dette ser vi eksempler på fra våre omstillingsområder, blant annet ved at enkelte kommuner hevder at de nå er mer fokusert på rask og effektiv saksbehandling enn tidligere.*

Når de utvalgte programmene nå går inn i avslutningsfasen er det særlig viktig å gjennomføre et aktivt informasjonsarbeid overfor de lokale politiske myndighetene, blant annet med fokus på omstillingsarbeidets resultater. En videreføring av tiltaksarbeidet i de gjeldende omstillingsenhetene, eventuelt med visse organisatoriske justeringer, må basere seg på politiske vedtak. Slike vedtak forutsetter at politikerne har tillit til omstillingsenheten, noe som igjen vil være avhengig av resultatene enheten kan vise til for omstillingsperioden.

### **3.2. Fylkeskommunen**

Fylkeskommunen skal i utgangspunktet bidra med en viss andel av den lokale/regionale finansieringen, som skal utgjøre 50% av det samlede beløpet som bevilges til et omstillingsprogram. I praksis er det betydelige variasjoner i fylkeskommunenes bidrag.

Enkelte fylkeskommuner bevilger 25% av det totale beløpet for et program, mens andre kun gir begrenset støtte på prosjektnivå.

*Fylket har gjennomgående hatt en tilbaketrukket og passiv rolle i omstillingsarbeidet i de utvalgte områdene.* Dette er også noe som er blitt observert i tidligere evalueringer (Guvåg 1999). I noen av programmene har fylkeskommunen vært aktiv i den innledende strategi- og forankringsfasen, blant ved å bistå med utredningsarbeid. I det operative omstillingsarbeidet har den imidlertid i liten grad utnyttet posisjonen som observatør i omstillingsstyrene til å komme med faglige innspill i prosessen. I de lokale programmer har fylkeskommunen i enkelte sammenhenger introdusert et regionalt perspektiv og bidratt til iverksettelse av interkommunale satsinger. I regionale programmer er dette mindre aktuelt. Her vanskeligjøres også fylkets situasjon av det finnes flere regionale ”overbygninger”. I Glåmdal har man eksempelvis i tillegg til Hedmark fylkeskommune Glåmdal Regionråd og Glåmdalsvekst.

Det kan være flere årsaker til fylkeskommunens tilbaketrukne rolle. For det første er det vanskelig for den å bidra som faglig rådgiver, siden denne funksjonen i første rekke skal ivaretas av institusjonen som har ansvaret for den statlige oppfølgingen (SND eller SIVA). Generelt er det også problematisk for en observatør som representerer ”byråkratiet” å gi faglige råd i det som skal være et næringslivsorientert styre. I de tilfellene hvor fylkeskommunen i begrenset grad bidrar på finansieringssiden svekkes dens muligheter for å legge føringer på omstillingsarbeidet ytterligere. I praksis bruker fylkeskommunen i første rekke posisjonen som observatør i omstillingsstyrene til å sikre at det aktuelle omstillingsprogrammet inkluderes i det øvrige plan- og utviklingsarbeidet som fylket er engasjert i. Dette hensynet innebærer imidlertid ikke at fylkeskommunen må ha observatørstatus i omstillingsstyret. Innsynet kan også ivaretas på andre måter, eksempelvis gjennom god kommunikasjon mellom fylket og omstillingsenheten.

For å oppnå et sterkere regionalt engasjement i omstillingsarbeidet har KRD fra 2001 latt fylkeskommunen overta deler av ansvaret for omstillingsbevilgningen. Ansvaret for årlig saksbehandling av handlingsprogram og kontroll/utbetaling av omstillingsbevilgningen etter de to første årene av omstillingsperioden er nå overført til fylkeskommunene. Det innebærer at fylket får ansvaret for tredje, fjerde, femte og sjette gjennomføringsår.

Konsekvensene av endringen vil nok bli at fylkeskommunen må bruke mer ressurser på å følge opp omstillingsprogrammene. *Vi tviler imidlertid på om dette vil gjøre den til en viktigere faglig bidragsyter i prosessen.* Det virker mer sannsynligvis at fylket nå vil ivareta en mer rendyrket kontrollfunksjon i omstillingsarbeidet.

### **3.3. Statlig oppfølging**

I de fleste omstillingsområdene har KRD gitt SND ansvaret for å drive med rådgivning, oppfølging og kvalitetssikring av det operative omstillingsarbeidet. SND har ansvaret for den statlige oppfølgingen i fem av de omstillingsprogrammene vi har evaluert.

I alle disse programmene framheves det at *SND i utstrakt grad har bidratt med faglige råd og innspill til det operative omstillingsarbeidet, og innspillene har vært viktige for kvalitetssikring av omstillingsprosessen.* Blant annet har SND gjennom sin oppdragsleder i omstillingsområdet formidlet erfaringer fra andre omstillingsprogrammer. SND har også introdusert et spekter av tjenesteprodukter som har styrket kvaliteten på det lokale omstillingsprogrammet, og oppdragslederne har vært viktige for å etablere kontakter mellom bedrifter i omstillingsområdene og andre SND-virkemidler. Slik vi kan vurdere det har altså SND ivaretatt sin rolle i omstillingsarbeidet på en god måte.

Det viktigste av tjenesteproduktet er den såkalte PLP Prosjektlederprosessen, som er et verktøy for å strukturere prosjektarbeidet. PLP-modellen innebærer en faseinndeling av prosjekter (forstudie, forprosjekt, hovedprosjekt), et system for oppfølging og kvalitetssikring (måldefinering, milepæler, kritiske suksessfaktorer), og prinsipper for organisering og styring av prosjektet gjennom skillet mellom prosjektansvarlig og prosjektleder. I tildelingsbrevene fra KRD understrekes det at prosjektutvikling/prosjektstyring i omstillingsarbeidet skal skje i henhold til PLP-modellen.

I samarbeid med den lokale omstillingsenheten arrangerer SND kurs i omstillingsområdene for å tilføre brukerne kunnskap om dette prosjektstyringsverktøyet. I våre seks omstillingsprogrammer hadde pr.1.03.2001 ca. 350 personer deltatt på PLP-kurs. For å

komme i gang med prosjektarbeid på en god måte er det viktig at denne kunnskapen kommer på plass i området så tidlig som mulig i omstillingsperioden.

*Gjennomgående framhever bedrifter og andre aktører som har brukt PLP at dette er et anvendbart og konkret verktøy som gir en god strukturering av prosjektarbeidet.* En potensiell svakhet ved PLP er at det kan bidra til en "byråkratisering" av prosjektgjennomføringen. Særlig i utviklingsprosjekter av begrenset størrelse i små og mellomstore bedrifter kan en for stringent bruk av PLP føre til at det relativt sett anvendes for mye ressurser til å etablere en struktur for prosjektet. PLP-arbeidet kan dermed svekke oppmerksomheten om kreativitet og nyskapning, som i utgangspunktet ofte står sentralt i slike prosjekter. Vi vil derfor understreke at det viktig at omstillingsenhetene er fleksible og legger opp til en balansert bruk av PLP-metoden. Kravene må tilpasses prosjektenes omfang.

SNDs konkrete ressursbruk i de ulike områdene varierer og bestemmes blant annet av hvor vanskelig SND vurderer omstillingsarbeidet å være. I programmer der det er spesielt tungt å få i gang omstillingsarbeidet, kan SND sette inn ekstra ressurser i den innledende fasen. I de fleste områdene har SND avsatt en stillingsbrøk på mellom 20 og 30% for oppdragslederen i området. I tillegg gir SND økonomisk støtte til enkeltprosjekter

SND er altså mer tilstede i noen programmer enn i andre. Det varierer også i hvilken grad SND påtar seg rollen som pådriver i omstillingsprosessen. Det vil imidlertid være en viss fare forbundet med at SND "er for mye tilstede". Dette kan gi en ansvarsglidning fra det lokale planet til SND og redusere den lokale læringen (Reve og Walderhaug 1997). Vårt inntrykk er imidlertid at SND balanserer forholdet mellom egne innspill og lokalt initiativ på en tilfredsstillende måte.

I forbindelse med gjennomføring av prosjekter kan SND også tilby omstillingsprogrammene såkalte "kvalitetssikrede konsulentvirksomheter" til å bistå og gjennomføre aktiviteter i programmene. Tilgang til "godkjente" konsulenter kan særlig være fordelaktig i områder der det er langt mellom konsulentselskapene. På den annen side hevder flere av omstillingsenhetene at de har opplevd et visst press til å bruke slike konsulenter istedenfor alternative og kompetente aktører i det aktuelle området. *Her er det viktig at SND viser fleksibilitet, og fokuserer på betydningen av å få igang lokale læreprosesser som involverer lokale aktører.*

Enkelte omstillingsenheter har påpekt at når oppfølgingen ivaretas av SNDs omstillingsavdeling sentralt (i Oslo) kan det skapes en unødig ”avstand” til oppdragslederen, og ønsker i større grad at ansvaret legges til SNDs distriktskontor. SND har allerede gjennomført en slik desentralisering for enkelte programmer, og KRD henstiller til SND om at dette vurderes gjennomført for flere programmer. Vi vurderer i utgangspunktet en slik regionalisering av ansvaret som fordelaktig, siden det i større grad vil involvere instanser som har førstehåndskunnskap om den aktuelle regionen. Samtidig er det imidlertid viktig at SND opprettholder en sentral ”kunnskapsbank” for omstillingsmetodikk som kan benyttes av distriktskontorene. Det er også betydningsfullt med vurderinger og innspill fra aktører som ikke er direkte involvert i regionen, men som kan observere prosessen fra utsiden.

Enkelte omstillingsenheter etterlyser også en bedre systematikk fra SNDs side ved overføring av erfaringer fra andre omstillingsområder. Videre ser det ut for at i det ene området der SIVA har ansvaret for kvalitetssikringen har programmet gått glipp av noen av de elementene som inngår i SNDs oppfølging. På den annen side har dette programmet inne en utviklingsaktør med en sentral posisjon i det aktuelle området.

*Vår generelle vurdering vil være at det er viktig at det i størst mulig utstrekning etableres en enhetlig struktur for den statlige oppfølgingen av omstillingsbevilgningen. Samtidig må naturligvis innsatsen i det enkelte området tilpasses programmets omfang og kompleksitet.*

### **3.4. Konsulenter**

Bruk av eksterne konsulenter har økt i omstillingsprogrammene de siste tiårene, med positive så vel som negative sider (Kvitastein m.fl. 2000). En positiv effekt er naturligvis at konsulentene kan tilføre omstillingsprogrammet ny kunnskap. De kan også rokke ved etablerte forestillinger og bringe inn nye perspektiver, noe som er viktig i en omstillings- og endringsprosess. Et annet argument for bruk av konsulenter er at de ikke er bundet av tidligere beslutninger. Konsulenten tilbyr fordelen av å være erfaren observatør og analytiker uten å være knyttet opp til etablerte relasjoner og tenkesett. Samtidig kan det påpekes flere negative effekter ved konsulentbruk. En gjennomgående kritikk er at konsulenter selger universelle løsninger som i liten grad er tilpasset den spesifikke konteksten de skal anvendes i. Relatert til

dette kan det også hevdes at de står for gjenbruk av gamle løsninger på nye oppdragsgivere. Konsulenter anklages også i noen sammenhenger for å selge produkter som kunden strengt tatt ikke trenger (Johansen m.fl. 1999). Utstrakt bruk av konsulenter kan også være et uttrykk for manglende kompetanse i omstillingsenheten, og kan skape usikkerhet innad i organisasjonen og svekke organisasjonens stilling utad. Ved å sette ut viktige oppgaver går organisasjonen også glipp av læringsprosesser. Det er konsulentene og ikke kundene som sitter igjen med viktige erfaringer når prosjektet avsluttes.

I våre omstillingsområder har konsulentselskaper blant annet vært brukt til å lage utredninger som avdekker utviklingsmuligheter, de har ledet nettverksprosjekter og de har hatt ansvaret for gjennomføringen av kurs og kompetansehevende tiltak. *Ingen av våre omstillingsprogrammer preges imidlertid av en overdreven bruk av konsulenter.*

Omstillingsselskapene har registrert det ”problemet” at konsulenter kan være dyktige til å produsere ytterligere arbeidsoppgaver på bakgrunn av gjennomførte prosjekter, men hevder at de selv har maktet å definere oppfølgende oppdrag med utgangspunkt i egne behov.

Et annet problem er at omstillingsenheten ofte har vært ”tvunget” til å bruke eksterne konsulenter på grunn av mangel på lokale/regionale leverandører. Generelt vil det å sette ut viktige oppgaver til konsulenter bety at omstillingsorganisasjonen går glipp av en del læringseffekter, men når oppgaver settes ut til eksterne konsulenter kan også læringseffektene i det lokale/regionale næringsmiljøet bli rammet. I Bremanger tok omstillingsselskapet tidlig en beslutning om at det i så liten grad som mulig ønsket å benytte eksterne konsulentmiljøer. Bakgrunnen for beslutningen var et ønske om å bruke og styrke de lokale/regionale konsulentmiljøene på områder der disse hadde konkurransedyktig kompetanse. Både styreleder og daglig leder i omstillingsenheten hadde betydelig næringserfaring og omfattende kontaktnett i regionen, og kjente til hvilke kompetanse som fantes. I tillegg hadde daglig leder selv vært en del av det regionale konsulentmiljøet.

I Bremanger var dette valget vellykket. Omstillingsselskapet har funnet frem til gode konsulentmiljøer i regionen og styrket disse ved at de har fått bryne seg mot en rekke bedrifter. Konsulentene har også kommunisert godt med brukerne. Samtidig vil vi sterkt presisere at en medvirkende årsak til at konsulentbruken har blitt så vidt vellykket ligger i den kunnskapen administrasjonen besitter om den lokale/regionale konsulentbransjen. Andre

omstillingsområder har ikke den samme erfaringen, og da er det viktig for dem å benytte seg av den kompetansen som SND besitter om konsulentbransjen. *Vi ser imidlertid med tilfredshet at flere av omstillingsselskapene i løpet av omstillingsperioden har utviklet en sunn skepsis til bruk av eksterne konsulenter.*

En annen erfaring som er høstet, blant annet i Vaksdal, er at når man først skal bruke konsulenter utenifra kan det være fordelaktig *å anvende eksterne konsulenter med en viss tilknytning til stedet.* Får man tak på de rette personene så gir dette i tillegg til faglige gode innspill et engasjement i arbeidet som ikke alltid er selvsagt hos andre eksterne konsulenter.

## Kapittel 4. Omstillingsprogrammenes geografiske virkeområde

Opprinnelig ble omstillingsprogrammene rettet inn mot enkeltkommuner. I løpet av 1990-tallet er omstillingsproblemene i økende grad blitt betraktet som regionale (Hatling m.fl. 2000:73). De kan derfor *”best løses i samarbeid mellom flere kommuner”* (St.prp. 1996-97:158). KRD har derfor satt i gang flere interkommunale eller regionale omstillingsprogrammer, hvor den langsiktige målsetningen er å utvikle det som i distrikts- og regionalpolitikken omtales som robuste samfunn eller regioner (St.meld.nr.34, 2000-2001). Men fortsatt gis det altså støtte til enkeltkommuner, slik denne evalueringen viser. Med bakgrunn i våre analyser vil dette kapitlet drøfte likheter og ulikheter mellom lokale og regionale omstillingsprogrammer.

### 4.1. Lokal innretning

Som allerede påpekt gir lokale omstillingsprogrammer gode muligheter for en integrering av det ordinære kommunale tiltaksarbeidet med innsatsen i omstillingsprogrammet. Når programmene omfatter mange kommuner er det vanskeligere og i noen tilfeller også urealistisk å få til en slik integrering.

*En forankring av omstillingsprogrammet i området vil i utgangspunktet også være enklere å oppnå for lokale programmer.* For det første vil de være betraktelig mer ”synlige”, siden de relativt sett har mer penger til ”fordeling” enn de regionale programmene. Tabell 4.1. relaterer de årlige rammene for programmene til henholdsvis antall bedrifter og antall innbyggere i områdene, og viser store forskjeller mellom programmene. Det er for eksempel innlysende at omstillingsprogrammet i Sokndal, som skal forholde seg til i underkant av 100 bedrifter, vil kunne få et bedre inngrep med det samlede næringslivet i området, enn omstillingsprogrammet i Glåmdal som skal forholde seg ca.1900 virksomheter. I slike regionale programmer er det naturlig at det vil være et stort antall virksomheter som ikke involveres i omstillingsarbeidet..



Det må altså aksepteres som et generelt trekk at regionale programmer vil være mindre ”synlige” enn lokale programmer. Å fastsette et måltall for hvor mye mindre synlig det er ”naturlig” at slike programmer er, er imidlertid vanskelig.

Tabell 4.1. Bevilgninger for år 2000 (i kr.) fordelt på antall registrerte bedrifter og innbygger i de ulike omstillingsprogrammene

	Bevilgning	Antall bedrifter *	Bevilgning pr. bedrift	Antall innbyggere	Bevilgning pr. innbygger
<b>Vaksdal</b>	5 500 000	145	<b>37 931</b>	4 192	<b>1 312</b>
<b>Bremanger</b>	5 000 000	215	<b>23 256</b>	4 170	<b>1 199</b>
<b>Odda</b>	8 000 000	277	<b>28 881</b>	7 727	<b>1 035</b>
<u>Sokndal</u>	6 000 000	98	<b>61 224</b>	3 358	<b>1 787</b>
<u>Dalane</u>	2 000 000	855	<b>2 339</b>	22 198	<b>90</b>
<u>Glåmdal</u>	10 000 000	1902	<b>5 258</b>	53 813	<b>186</b>

Note: \* Gjelder registrerte bedrifter med ansatte i år 2000. Bedrifter uten ansatte er ikke inkludert i oversikten.  
Kilde: Egen undersøkelse, SSB Bedrifts og foretaksregisteret

Lokale programmer skal også i utgangspunktet forholde seg til relativt homogene områder. Dermed vil det være gode muligheter for å skape en samlet oppslutning om programmet. Men det finnes imidlertid også uensartede kommuner, som Bremanger, der det er et klart skille mellom fiskerivirksomheten i ytre strøk og den kraftkrevende industrien på fastlandet.

I regionale programmer vil det ofte være en stor utfordring å få alle de involverte aktørene til å trekke i samme retning og ha en felles forståelse av utfordringene. I enkelte regionale programmer har det vært erfart at de ulike kommunene er mer oppsatt på å fremme egne interesser og prosjekter i diskusjonen rundt midlene enn å jobbe regionalt (Kvitastein m.fl 2000). I Glåmdal har imidlertid omstillingsprogrammet klart å anlegge en regional tankegang som et overordnet prinsipp for sitt arbeid. Heller ikke omstillingsprogrammet i Dalane preges av at særinteresser i de enkelte kommunene er avgjørende for prioriteringene.

## 4.2. Regional innretning

Bakgrunnen for at det i økende grad fokuseres på en interkommunalt eller regional innretning i det offentlige initierte næringsutviklingsarbeidet er tredelt. For det første har det

sammenheng med at økonomiske produksjonssystemer sjelden følger kommunegrenser, men favner over større geografiske områder. En helhetlig innsats mot en næring eller sektor kan derfor ikke uten videre avgrenses til bedriftene i en utvalgt kommune.

For det andre skyldes det at arbeidsreiser over kommunegrenser blir stadig mer utbredt. Det utvikles bo- og arbeidsmarkedsregioner som går på tvers av gjeldende kommunegrenser (St.meld. nr.34 (2000-2001)). Dette aktualiserer behovet for å tenke interkommunalt i omstillingsarbeidet. Etableres det regionale programmer som langt på vei korresponderer med bo- og arbeidsmarkedsregioner er forutsetningene gode for en bred satsing på området som et attraktivt bo- og arbeidssted.

Videre har det også en effektivitets- og kompetansebegrunnelse. Det er verken hensiktsmessig eller særlig realistisk at det i hver enkelt kommune skal utvikles spisskompetanse på alle tjenester, det vil være behov for i tiltaks- og næringsutviklingsarbeidet. Et regionalt omstillingsprogram vil i utgangspunktet gjøre det mulig å etablere en større administrasjon med mer variert kompetanse, enn hva som vil være tilfelle i kommunale programmer. Dermed er det også et potensiale for å utvikle en dypere kompetanse i regionalt næringsutviklingsarbeid i løpet av omstillingsperioden. Denne kompetansen vil kunne komme området til gode også etter at omstillingsprogrammet er over. Et regionalt program gir også et godt rekrutteringsomland når det skal settes sammen et regionalt omstillingsstyre med variert kompetanse. Nå viser imidlertid erfaringene fra vår evaluering at bildet ikke er entydig. Eksempelvis har det lokale omstillingsprogrammet i Odda en administrasjon med like mange fulltidsansatte (3) som det regionale programmet i Glåmdal.

*Et regionalt program bedrer også mulighetene for å etablere en klar profil for programmet, eksempelvis med satsinger rettet inn mot utvalgte sektorer i næringslivet, siden programmene omfatter et betydelig antall virksomheter.*

En siste mulig fortrinn ved regionale programmer har med den generelle innretningen av det offentlige virkemiddelapparatet å gjøre. En stadig økende andel av de utviklingsmidlene som kan utløses fra det offentlige virkemiddelapparatet prioriterer regionalt forankrede prosjekter. Dermed styrkes mulighetene for at enkeltsatsinger i et regionalt omstillingsprogram kan delfinansieres gjennom tilskudd fra andre støtteordninger.

### 4.3. Våre vurderinger

Lokale og regionale omstillingsprogrammer er på mange måter ulike, og det er viktig at bevilgende myndigheter er seg bevisst dette. Det er enklere for lokale programmer å få en forankring i et område, mens regionale programmer gir større muligheter for en mer profilert og konsentrert satsing. I lokale programmer er det også et potensiale for å "overmette" det lokale bedriftsmiljøet med tilbud om utredningsbistand, kompetansehevende tiltak eller deltakelse i samarbeidsprosjekter, mens dette i mindre grad vil være tilfelle for et regionale programmer hvor et betydelig større antall bedrifter inngår.

*Vi vil også hevde at det er en mer krevende oppgave å utvikle et vellykket regionalt omstillingsprogram enn et lokalt program.* Ulike lokale politiske interesser kan stå mot hverandre og hindre framdrift i programmet, omstillingsenheten må samordnes og koordineres med annen utviklingsinnsats, og programmet må oppnå en tydelighet slik at det ikke "drukner" i annen mer ordinær utviklingsinnsats i området. De regionale programmene må derfor i enda sterkere grad enn lokale programmer drive informasjonsvirksomhet for å gjøre programmet så synlig som mulig. Det er også viktig at de regionale programmene tidlig trekker de lokale tiltaksapparatene med i omstillingsarbeidet. Videre må det også tidlig i arbeidet fokuseres sterkt på etablering av en regional tankegang for omstillingsprogrammet.

*Vi mener også at når flere kommuner eller regioner får felles omstillingsstatus er det en fordel at disse har tradisjon for å drive med interkommunalt eller regionalt utviklingsarbeid.* Da vil man allerede i utgangspunktet være et stykke på vei i forhold til å etablere et regionalt utviklingsorgan som oppnår legitimitet i området, og det også vil være lettere å få aksept for en regional tankegang blant sentrale aktører. Både i Glåmdal og i Dalane hadde man erfaringer fra før med å drive med regionalt utviklingsarbeid.

## Kapittel 5. Noen foreløpige erfaringer og effekter

Denne rapporten er en underveisevaluering. Den evaluerer tiltak og programmer som ennå ikke er avsluttet. Dette gir klare begrensninger i forhold til hvilke effekter som vi kan forvente å måle. I programmene vil det eksistere planlagte tiltak som ennå ikke er satt i gang, og for de igangsatte prosjektene vil det være vanskelig å måle økonomiske effekter knyttet til arbeidsplasser og lønnsomhet. Ofte vil det kunne gå relativt lang tid fra implementering av tiltak til eventuelle effekter kan avdekkes (Kvitastein m.fl. 2000). I vår evaluering kompliseres situasjonen ytterligere av at programmene som evalueres er satt i gang på ulike tidspunkt, slik at deres virketid varierer. I den påfølgende drøftingen vil vi presentere noen erfaringer fra arbeidet i de utvalgte omstillingsprogrammene så langt, og avdekke noen foreløpige resultater og effekter av virksomheten. Vi starter med å gi en oversikt over aktivitetene i de ulike programmene (kap.5.1), før vi tar for oss effekter (kap.5.2) og erfaringer (kap.5.3).

### 5.1. Aktiviteten i programmene

Det er i gang satt et stort antall prosjekter i de ulike omstillingsprogrammene. *Disse har involvert en rekke bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner. Prosjektaktiviteten ser altså ut til å være stor. (tab.5.1).*

Som allerede påpekt skal omstillingsmidlene blant annet anvendes til å utrede og avklare muligheter. Det ser vi også igjen på fordelingen mellom prosjekttyper. I alle områdene er et flertall av prosjektene såkalte forstudier eller forprosjekter. Videre synes det som om gjennomføringsevnen på prosjektnivå er tilfredsstillende. Det er bare et fåtall av prosjektene som er blitt stanset underveis. Unntaket er Sokndal, hvor rundt en sjettedel av de igangsatte prosjektene er blitt stoppet. Dette kan skyldes at flere av ideene ikke var gode nok i utgangspunktet, men også at omstillingsenhetene stiller strenge krav til gjennomføringen. Vi har imidlertid ikke opplysninger som gjør at vi kan gå nærmere inn på bakgrunnen for høy stoppandel.

Prosjektenees gjennomsnittlige størrelse er i de fleste områdene på rundt 100 000 kr (pluss/minus). Unntaket er Dalane hvor prosjektene er betydelig mindre. Her må det imidlertid tas hensyn til at omstillingsenheten gjennom et eget nyskappingsfond støtter en rekke tiltak med relativt små beløp. Det bidrar til å trekke ned det gjennomsnittlige støttebeløpet, samtidig som programmet får plass til et stort antall prosjekter innenfor programmets økonomiske ramme.

Tabell 5.1. Prosjekter i de utvalgte omstillingsprogrammene

	Antall iverksatte prosjekter pr 1.3.01. *	Prosentandel prosjekter som er blitt stoppet	Prosentandel forstudier/ forprosjekt	Gjennomsnittlig innvilget beløp pr. prosjekt (1 000 kr)	Programmets prosentandel av de totale prosjekt kostnadene
<b>Vaksdal</b>	138	8 **	60 **	90,4	24,4
<b>Bremanger</b>	151	6	88	93,6	-
<b>Odda</b>	198	3 ***	89	-	-
<b>Sokndal</b>	105	17	78	124,9	20,3
<b>Dalane</b>	97	6	63	34,8	-
<b>Glåmdal</b>	208	7	79	126,2	58,5

Noter: \* Vi gjør oppmerksom på at prosjektideer kan opptre flere ganger, dvs. både som forstudie, forprosjekt og eventuelt også som hovedprosjekt.

\*\* Her inngår kun fordelingen blant egeniniterte prosjekter (dvs. 35 av 138 prosjekter)

\*\*\* Gjelder prosjektportefølge pr. 24.05.00.

En annet viktig betingelse for å skape engasjement i omstillingsarbeidet er at de aktørene som står som prosjekteiere også bidrar med egeninnsats i form av egenkapital ved gjennomføring av prosjektet. Det skal være en viss risiko for bedriften om prosjektet mislykkes. Både i Sokndal og Vaksdal bidrar omstillingsprogrammet i gjennomsnitt med i overkant av 20% av de samlede prosjektkostnadene, mens omstillingsprogrammets tilskudd i Glåmdal i snitt utgjør rundt 60% av de totale kostnadene. Noe av bakgrunnen for at andelen er en del høyere i Glåmdal, sammenliknet med disse to lokale omstillingsprogrammene, er at det i Glåmdal har vært kjørt flere store egeniniterte prosjekter. I slike prosjekter må det meste av kostnadene dekkes av omstillingsenheten. For tre av programmene mangler vi tall for hvor stor andel omstillingsprogrammets tilskudd utgjør av de totale prosjektkostnadene.

## 5.2. Effekter

Måloppnåelse i et omstillingsprogram må både sees i sammenheng med den overordnede målsetningen for omstillingsbevilgningen, og i forhold til målsetningen for de enkelte

programmene. Flere av de lokale programmene opererer med *et gitt antall nye arbeidsplasser som mål for omstillingsarbeidet*. I Vaksdal var målet for omstillingsprogrammet å skape 80 arbeidsplasser innen år 2000 (tidspunktet for planlagt måloppnåelse har sammenheng med at programmet opprinnelig skulle vare fra 1997 til 2000 og ikke til 2002). Fra det operative arbeidet startet i 1997 og fram til utgangen av år 2000 hevder programmet å ha bidratt med 93 nye årsverk. I Bremanger var målet å skape 100 nye arbeidsplasser i løpet av omstillingsperioden (1998-2003). Pr. 1.3. 2001 har programmet registrert 53,5 arbeidsplasser som resultat av egen virksomhet. I Odda ønsket man å skape 200 nye arbeidsplasser i løpet av omstillingsperioden (1998-2003). Pr.1.3.2001 hevder de å ha bidratt med 115 nye arbeidsplasser. I Sokndal var målet å skape 100 nye arbeidsplasser i perioden 1997-2001, pr. 1.3.2001 er de oppe i 70. *Disse programmene ser altså ut til å ha relativ god måloppnåelse*. Det er imidlertid betydelige metodiske uklarheter rundt tellingen av disse arbeidsplassene. De ulike programmene har eksempelvis ikke en felles metode for registrering av arbeidsplasser som kan godskrives programmet.

*Det er altså vanskelig å avgjøre i hvor stor grad veksten i arbeidsplasser som framheves av omstillingsprogrammene faktisk kan tilskrives det enkelte program*. På den annen side finnes det trolig også *en rekke andre positive effekter av omstillingsarbeidet som vi sannsynligvis ikke klarer å registrere*, enten fordi de ikke er kjente eller fordi vi ikke har gode nok registreringsmetoder. Som påpekt i kapittel 1.1 synes vi også det er noe statistisk å forholde seg til gitt antall nye arbeidsplasser som mål for programmet. En vesentlig andel av de nye arbeidsplassene vil forsvinne i løpet av de første årene, samtidig som enkelte nye arbeidsplasser på sikt kan legge grunnlag for etablering av ytterligere arbeidsplasser i området.

Omstillingsarbeidet skal også styrke den lokale/regionale utviklingskompetansen. Det å jobbe med omstilling er en læringsprosess, og vi må anta at både personene som er engasjert i administrasjonen for omstillingsenheten og de aktørene som har deltatt i styrearbeid har tilegnet seg betydelig kompetanse i å arbeide med nærings- og samfunnsutvikling. Etablering av en utviklingsenhet med administrasjon og styre, bruken av PLP-modellen, initiering og drift av prosjekter, etablering av rutiner for rapportering og evaluering av selskapets resultater er alle faktorer som har bidratt til *en profesjonalisering av det lokale/regionale tiltaksarbeidet*. Særlig i kommuner som Vaksdal og Sokndal hvor kommunale myndigheter har manglet tradisjon for å drive med tiltak- og næringsutviklingsarbeid har det funnet sted en kraftig

styrking av kompetansen. Omstillingsprogrammene har også bidratt til større bevissthet både blant politikere og i den kommunale forvaltningen for viktigheten av å drive med tiltaks- og næringsutviklingsarbeid. I Glåmdal og i Dalane har også omstillingsprogrammene vist betydningen av å jobbe regionalt og på tvers av kommunegrensene.

*Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at den læringsprosessen som foregår i omstillingsenhetene er sårbar.* I mange av programmene består administrasjonen kun av én person. Mye av omstillingserfaringen vil dermed være knyttet til denne ene personen. Velger vedkommende å jobbe med andre ting enn lokalt/regionalt tiltaksarbeid etter at omstillingsperioden er over, har området "tapt" en vesentlig del av den omstillingskompetansen som programmet skulle bidra til å tilføre de lokale/regionale myndighetene. Personlige valg er det imidlertid problematisk å gardere seg mot. Det programmene istedenfor bør være bevisst er å "spre" læringen i løpet av omstillingsperioden. Eksempelvis er det viktig at representanter for kommunale myndigheter brukes som prosjektansvarlige/prosjektledere i omstillingsarbeidet. Da sikrer kommunen seg at noe av erfaringen blir igjen i egen organisasjon.

*Vi må også anta at bedrifter som har vært involvert i omstillingsprogrammene har fått styrket sin kompetanse.* Vi har tidligere vist at det er gjennomført et stort antall tiltak i de utvalgte områdene og de fleste av disse har deltakelse fra en eller flere bedrifter. I disse tiltakene inkluderes både støtte til kurs og nettverkstiltak og støtte rettet mot enkeltbedrifter. Surveyen vi har gjennomført blant bedrifter i de utvalgte omstillingsområdene viser også at de fleste bedriftene som har deltatt på kurs og samarbeidstiltak i regi av omstillingsselskapene betraktet disse tiltakene som nyttige. Vi spurte også virksomheter som hadde fått støtte til prosjekter i egen bedrift i hvilke grad de hadde fått innfridd de forventningene de hadde til disse prosjektene. Det viste seg da at bedriftene i første rekke hadde fått innfridd "myke" effekter knyttet til kompetanseutvikling og nettverksbygging. Effekter relatert til lønnsomhet og arbeidsplasser var foreløpig i mindre grad innfridd. Det tar også gjerne noe lengre tid før man eventuelt kan registrere slike effekter.

Når vi vurderer omstillingsprogrammenes betydning og effekt må vi også se på virkemiddelets "treffsikkerhet", dvs. om omstillingsprogrammet bidrag er avgjørende for gjennomføringen av det aktuelle tiltaket. På spørsmål i surveyen om hva som ville skjedd med prosjektet om det ikke hadde fått støtte fra omstillingsselskapet, svarte en av tre bedrifter at tilskuddet ikke hadde noen vesentlig betydning for gjennomføringen av prosjektet, mens

omtrent like mange sa at prosjektet ville blitt gjennomført, men med forsinkelse eventuelt i redusert skala. Den siste tredjedelen sa at prosjektet ikke ville blitt gjennomført. Selv om dette langt på vei korresponderer med en tilsvarende evaluering av bedriftsprosjekter i SND (Hauknes m.fl. 2000), burde det ideelt sett vært færre prosjekter i den første gruppen ("tilskuddet har ikke noe vesentlig betydning"). Dette ville økt virkemidlets addisjonalitet, og omstillingsprogrammene bør i så stor utstrekning som mulig tilstrebe å støtte prosjekter hvor tilskuddet er avgjørende for at prosjektet gjennomføres, og da primært i henhold til planen.

*Et av omstillingsprogrammenes største utfordringer i forhold til resultater og effekter er at de både må jobbe på kort og på lang sikt. Resultater på kort sikt styrker programmets legitimitet og gir det et godt omdømme, noe som er viktig for å skape en tilstrekkelig oppslutning og engasjement rundt programmet fra næringslivet og andre sentrale lokale aktører. Det er derfor viktig at omstillingsenheten dokumenterer konkrete resultater på en troverdig måte. Dette kan eksempelvis være opprettelsen av nye arbeidsplasser, etablering av samarbeidsfora for bedriftene eller styrking av markedskompetansen i næringslivet. Selv om vi vet at det alltid vil være en fare for at nye arbeidsplasser og nye bedrifter vil kunne forsvinne igjen i løpet av kort tid, er det viktig rent pedagogisk å illustrere ovenfor aktørene i området at programmet bidrar til noe positivt.*

*Samtidig må altså programmene jobbe på lang sikt for å bidra til utvikling av prosesser som kan gi en mer grunnleggende omstilling av lokalsamfunnet eller regionen. I de utvalgte programmene finner vi satsinger både for å skape læringsarenaer for bedriftene, styrke utdanningsnivået i området, få inn mer positive holdninger til nyskapning og entreprenørskap og styrke trivselen og bolysten. Dette er langsiktige tiltak hvor eventuelle resultater ikke kan avleses før lenge etter at omstillingsperioden er over. Det er heller ikke realistisk at man i løpet av et seks-årig omstillingsprogram skal klare å snu helt om på en negativ utviklings-spiral som gjerne har fått virke i flere tiår. Programmet kan imidlertid gjennom sine tiltak og satsinger legge grunnlaget for at man på sikt kan oppnå en mer positiv utvikling.*



### 5.3. Erfaringer

Hvilke erfaringer har man høstet så langt i de utvalgte omstillingsprogrammene? For det første påpekes det fra alle omstillingsenhetene *at suksess i omstillingsarbeidet synes å være svært person- eller aktøravhengig*. Lederne for de enkelte prosjektene må ha den rette kompetansen og gjennomføringsevnen, og det er også fordelaktig med fagpersoner med et engasjement for fellesskapet og stedet. For vår del vil vi legge til at det også er viktig at man har personer med de rette egenskapene i administrasjonen og i styret for de ulike omstillingsenhetene. Særlig administrasjonen, som i de fleste tilfellene består av en eller to personer, er sårbar ved feilansettelser. Den daglige ledere for et slik selskap skal ha en viss innsikt både i næringsdrift, kompetanseutvikling og politiske beslutningsprosesser. Vedkommende bør også ha et nettverk mot relevante nøkkelpersoner i området, eventuelt være i stand til å bygge opp et slikt nettverk.

Videre påpeker omstillingsenhetene viktigheten av at man sikrer en viss entusiasme for omstillingsarbeidet i området. Dette kan både gjøres gjennom å formulere strategier og mål som er lette å kommunisere og ved å gi flest mulig anledning til å delta i programmet. Dette styrker arbeidets lokale/regionale forankring.

Fra omstillingsenhetene understrekes det også at det er viktig at man på et tidlig stadium i arbeidet involverer de kommunale myndighetene i omstillingsprogrammet, blant annet gjennom prosjekter for en mer næringsvennlig kommune siden disse styrker de lokale bedriftenes rammebetingelser.

En annen mer generell erfaring fra de utvalgte omstillingsområdene er at prosjekter rettet det lokale SMB-miljøet i stor grad har vært vellykket. *Omstillingsprogrammene har bidratt til å "oppgradere" lokale SMB-bedrifter*, blant annet ved å styrke deres ledelses-, markeds- og strategikompetanse. Derimot har det, som vi har vært inne på tidligere, vist seg *betydelig vanskeligere å generere spinn-off effekter fra de lokale hjørnesteinsbedriftene*.

## Kapittel 6. Sammenfattende vurderinger

Omstillingsbevilgningen kan i stor grad betraktes som et framtidsrettet og ”moderne” virkemiddel. Fokuset rettes i første rekke mot lokal mobilisering, kompetanseheving og nettverksbygging, og i mindre grad mot direkte bedriftsstøtte. Videre understreker forskning om regional utvikling at det er vanskelig å finne fram til noen universale virkemidler og utviklingsmodeller som fungerer like bra alle steder. Virkemidlene må derfor tilpasses den konteksten og det miljøet det skal virke i (Brusco 1996, Storper 1997). *Følgelig finner vi det fornuftig at de lokale/regionale aktørene gis anledning til forme profil og arbeidsmåte i de enkelte omstillingsprogrammene.* Men dette må gjøres innenfor visse rammer. En for sterk utvanning kan gjøre det vanskelig å drive god oppfølging og å gjennomføre hensiktsmessige vurderinger av om virkemiddelet virker. Om programmene blir for ulike, vil det også være vanskelig for det enkelte programmet å nyttiggjøre seg erfaringer fra andre omstillingsprogrammer.

*Gjennomgående har vi et relativt positivt inntrykk av håndteringen av omstillingsbevilgningen. De programmene vi har vært evaluert drives på en god måte.* For flere av programmene var den innledende fasen vanskelig, blant annet som en følge av uklarheter rundt rollefordelingen, men etter at en god organisasjonsstruktur er kommet på plass, framstår programmene som veldrevne. I de enkelte programmene er det iverksatt et stort antall prosjekter, med betydelig bredde og involvering fra en rekke enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner i områdene. Programmene har bidratt til å skape et engasjement for å få til en mer positiv lokal/regional utvikling. Vi kan anta at både aktører som har vært engasjert i den operative enheten og bedrifter som har vært involvert i programmet på ulike har deltatt fått styrket sin utviklingskompetanse. Dermed er forutsetningene for at man på sikt kan oppnå en positiv utvikling i områdene bedret.

*For oss som har gjennomført analysen er det imidlertid et problem at det ikke finnes måltall som indikerer hva som forventes oppnådd av et omstillingsprogram.* Fra eierne av virkemiddelet opereres med runde formuleringer knyttet til arbeidsplasser og økt utviklingskompetanse, og måleindikatorene vektlegges ulikt i de forskjellige omstillingsprogrammene. Det er også vanskelig å vurdere hva som er god organisering og styring av omstillingsprogrammer. Her kunne det naturligvis vært innført et system med ”best practice”,

som programmene kunne vært vurdert opp mot. Men slik omstillingsbevilgningen har vært anvendt, med stor variasjon mellom de ulike programmene både i størrelse og kompleksitet er dette vanskelig. *Omstillingsprogrammene må i betydelig grad vurderes med referanse til de spesifikke utfordringene det enkelte omstillingsområdet står ovenfor.*

Den utviklingskompetansen som bygges opp i løpet av omstillingsperioden må komme det aktuelle området til gode også etter at omstillingsperioden er over. Det er altså av stor betydning at man klarer å utnytte den læringen som har vært i området. Dette kan blant annet gjøres ved at det i avslutningsfasen fokuseres på behovet for å etablere en organisasjonsform for videreføring av det regionale/lokale omstillingsarbeidet. Den operative omstillingsenheten vil her være et godt utgangspunkt å bygge videre på.

Samtidig kan det at bevilgningene ”stopper opp” etter en seksårsperiode, gjøre en slik videreføring vanskelig. KRD åpner riktignok for at midlene kan brukes i det året de er bevilget og i de to påfølgende årene. Dette gir også en viss mulighet til å fordele bevilgningen over lengre tid for å unngå at omstillingsarbeidet stopper helt opp. Samtidig kan dette gå på bekostning av mulighetene for å opprettholde trykket i omstillingsarbeidet. Det faktum at programmet avsluttes på et bestemt tidspunkt skaper også en betydelig usikkerhet i omstillingsorganisasjonen, noe som i den avsluttende fasen kan gå utover effektiviteten og behovet for å tenke langsiktig i forhold til lokal/regional utvikling. Et alternativ vil være at bevilgende myndigheter tildeler en overgangsstønad i en viss periode etter at omstillingsperioden er over, avgrenset til å sikre at den lokale/regionale utviklingskompetansen opprettholdes og at området får bedre tid til å etablere et alternativt finansielt grunnlag for den videre driften.

## **DEL 3**

# **Evaluering av omstillingsprogrammet i Vaksdal**



## Innhold

<b>1. Næringsliv, befolkning og omstillingsstatus</b> .....	77
1.1. Kort om stedet og befolkningsutvikling.....	77
1.2. Næringsliv og arbeidsmarked.....	78
1.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus.....	81
1.4. Omstillingsarbeidets omfang.....	83
<b>2. Innretning for omstillingsarbeidet</b> .....	84
2.1. Beskrivelse av handlingsplanene.....	84
2.2. Diskusjon av planprosessen.....	86
2.3. Vurderinger av målsetningene for omstillingsarbeidet.....	87
2.4. Vurderinger av strategivalgene i omstillingsarbeidet.....	89
<b>3. Organisering og drift av programmet</b> .....	90
3.1. Etablering og organisatorisk plassering av omstillingsorganisasjonen.....	90
3.2. Styring av omstillingsarbeidet.....	96
3.3. Selskapets arbeidsmåte.....	102
3.4. Bedriftenes erfaringer med programmet og selskapet.....	105
<b>4. Utvikling og endring i rollefordelingen i arbeidet</b> .....	109
4.1. Kommunale myndigheter.....	109
4.2. Fylkeskommunen.....	112
4.3. SND.....	113
4.4. Konsulenter.....	117
<b>5. Noen foreløpige erfaringer og effekter av omstillingsarbeidet</b> .....	118
5.1. Aktivitetsomfang.....	118
5.2. Resultater og effekter.....	119
5.3. Vurdering av erfaringer fra omstillingsprogrammet.....	121
<b>6. Avslutningsfasen og videreføring av utviklingsarbeidet</b> .....	125
6.1. Innsatsen i avslutningsfasen.....	125
6.2. Diskusjon av en videreføring av utviklingsarbeidet.....	127
<b>7. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger</b> .....	132

## **Innledning**

Denne delen av analysen tar for seg omstillingsarbeidet i Vaksdal, en industrikommune like utenfor Bergen. Innledningsvis gis det en presentasjon av næringsstruktur, befolkningsutvikling og bakgrunnen for omstillingsstatusen (kap.1). Deretter tar vi for oss innretningen av omstillingsarbeidet (kap.2). Hvilke målsetninger og strategier er valgt i omstillingsprogrammet og hvilke aktører har deltatt i utformingen av disse strategiene? Det neste kapitlet går inn på organisering og drift av omstillingsprogrammet (kap.3). Hvilken organisasjonsform er valgt, hvordan skjer styringen av omstillingsarbeidet, hvordan jobber omstillingsselskapet, og hva er bedriftenes erfaring med programmet? Kapittel 4 omhandler aktørene i omstillingsarbeidet og drøfter utvikling og endring i rollefordelingen i arbeidet. Her tar vi for oss kommunale myndigheter, fylkeskommunen, SND og rollen til konsulentselskaper. Det påfølgende kapitlet (kap.6) diskuterer noen foreløpige effekter av omstillingsarbeidet i Vaksdal, mens det siste kapitlet tar for seg avslutningsfasen for programmet (kap.7). Hvilke grep bør gjøres lokalt når omstillingsarbeidet nå går inn i den siste fasen, og hvordan kan utviklingsarbeidet videreføres etter at omstillingsperioden er over?

## Kapittel 1. Næringsliv, befolkning og omstillingsstatus

### 1.1. Kort om stedet og befolkningsutvikling

Vaksdal kommune ligger mellom Bergen og Voss, og både stamveien øst-vest og Bergensbanen går gjennom kommunen. Det er en gammel industrikommune, med industrimiljøer på tettstedene Dale og Vaksdal. På Dale, som også er kommunesenter, ligger foretakene Dale AS og Dale of Norway AS, som utgjør et av de sterkeste gjenværende tekstilindustrimiljøene i landet. I Vaksdal ligger Felleskjøpet AS og Norgesmøllene DA. Felles for begge tettstedene er at de ble definert som ensidige industristeder av Buvikutvalget (NOU 1983:10). I tillegg til denne bebyggelsen langs Vea- og Bolstadjorden omfatter kommunen også den mer avsidesliggende Eksingedalen, der jordbruk er viktigste næringsvei.

Vaksdal kommune har gode kommunikasjoner mot Bergen og Voss, og sentrale deler av kommunen ligger innenfor akseptabel pendlingsavstand til Bergen. Kommunen er også definert som en sentral kommune (3 A-kommune), på grunn av sin nærhet til Bergen <sup>3</sup>.

Tabell 1.1 viser at Vaksdals befolkning er redusert med 13,5% i løpet av de siste 20 årene. Den årlige nedgangen var større i annen halvdel av nittitallet, enn i perioden 1980-1995. Tallene settes i det følgende inn i en noe bredere ramme, fordi en analyse av befolkningsutviklingen med tabell 1.1 som datagrunnlag bare viser overflaten av det vi kan kalle den demografiske utviklingen. Diskusjonen gir også en bakgrunn til en bedre forståelse av de befolkningstallene som presenteres i de øvrige områdeanalysene.

Vaksdal kommune nådde sitt høyeste folketall rundt 1960 (ca. 5800 innbyggere), men allerede rundt 1950 var Vaksdal en utflyttingskommune, fordi sysselsettingen i

---

<sup>3</sup> Sentralitet inngår som ett av kriteriene i SSBs Standard for kommuneklassifisering, og viser til en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner). Tettsteder deles inn i tre grupper etter folketall og tilbud av funksjoner. F.eks. skal tettstedene på nivå 3 vanligvis ha et folketall på minst 50 000 eller funksjoner som landsdelssenter. Koden består av to posisjoner; første posisjon er reisetid til de forskjellige sentrene, med verdiene 3=Sentrale kommuner, 2=Noe sentrale kommuner, 1=Mindre sentrale kommuner eller 0=Minst sentrale kommuner. Andre posisjon har verdiene A=Mindre enn 2 ½ time (Oslo:3 timer) til nærmeste senter på nivå 3 eller B=De andre kommunene (SSB NOS c513:80).



tekstilindustrien gradvis begynte å gå nedover. Høy naturlig tilvekst (fødselsoverskudd) ”pyntet” på befolkningsutviklingen fram til 1970. Derfor hold folketallet seg noenlunde stabilt (ca. 5500 innbyggere i 1970). Særlig i første halvdel av 1970-årene økte utflyttingen, samtidig som fødselsoverskuddet sank. Siden 1975 har den naturlige tilveksten ligger rundt 0, noen år over, noen år under. Utflyttingen fortsatte, men var ikke like dramatisk som i årene etter 1970, da sysselsettingen i tekstilindustrien for alvor gitt tilbake. Mellom 1970 og 1994 ble antall arbeidstakere i Vaksdal redusert med 16%, fra 2060 til 1729 <sup>4</sup>, og folketallet med 20%. I de 25 årene fram til utgangen av år 2000 har det vært netto utflytting i 20 år, fødselsoverskudd i 13 år og nedgang i folketallet i 21 år. Et resultat av denne lange prosessen er at befolkningen i Vaksdal er eldre enn i kommuner flest, 21% er minst 67 år gamle, mot 13% for Hordaland fylke. Om vi ser på forholdet mellom barn/unge (0-17 år) og eldre (67 og over) på den ene siden og dem mellom 18 og 66 år på den andre siden, finner vi at det er 80 barn/unge pr. 100 yrkesaktiv, mens tilsvarende tall for Hordaland fylke er 62. Vaksdal yrkesaktive har flere mindreårige og gamle å ta vare på enn kommuner flest.

Tabell 1.1. Folketallsutvikling i Vaksdal 1980-2000 \*)

	1980	1985	1990	1995	1998	2000	Endring 1980-1995	Endring 1995-2000
<b>Vaksdal</b>	4 851	4 692	4 519	4 378	4 262	4 192	-9,8%	-4,2

Note: \*) Oversikten viser folketall pr.1.1. det gjeldende året.

Kilde: NSD Kommunedatabasen

Lærdommen som kan trekkes av disse tallene er at Vaksdal, i likhet med mange andre omstillingskommuner, er vanskelig å snu befolkningsmessig sett. Et tidsavgrenset omstillingsprogram kan i liten grad påvirke flyttestrømmen, den naturlige tilveksten og aldersstrukturen. Derfor er det metodisk tvilsomt å bruke demografiske utviklingsdata som mål for om et omstillingsprogram er vellykket eller ikke.

## 1.2. Næringsliv og arbeidsmarked

Basert på lokal fossekraft var grunnlaget lagt for at Vaksdal Mølle ble etablert i 1871, og oppbygd til et tidsmessig anlegg på begynnelsen av 1900-tallet. Staten overtok anlegget etter

<sup>4</sup> De tilgjengelige sysselsettingstallene viser antall arbeidstakere med bosted i kommunen. De sier ikke noe om antall arbeidsplasser i kommunen (kilde: SSB).

første verdenskrig, og Vaksdal fikk en sentral plass i produksjonsapparatet til Statens Kornforretning, senere Statkorn. Under Statkornkonsernet hadde både Stormøllen AS (dyre- og fiskefôr) og Norgesmøllene DA (matmel) betydelige produksjonsanlegg på Vaksdal. I tillegg var hovedkontorene til begge selskapene lokalisert til kommunen. Felleskjøpet overtok etterhvert Stormøllen, og som ledd i en strukturrasjonalisering i konsernet ble administrasjonen/hovedkontorfunksjonen flyttet til Oslo i januar 2000. Sysselsettingen ved anlegget i Vaksdal ble da redusert med 60 personer. I januar 2001 flyttet Norgesmøllene sin administrasjonen fra Vaksdal til Bergen, noe som førte til at antallet arbeidsplasser i Vaksdal ble redusert med 30. Det var imidlertid i stor grad arbeidstakerne bosatt i Bergensområdet som fylte stillingene i administrasjonen ved disse møllefabrikkene.

Dale fabrikk ble grunnlagt i 1879 og fikk raskt en betydelig posisjon innen norsk tekstilindustri. Bedriften hadde på det meste 850 ansatte. I dag er Dale fabrikk delt opp i to selskaper, Dale AS og Dale of Norway AS. Dale AS produserer spesialtøy i metervare, mens Dale of Norway AS har en dominerende posisjon i det norske markedet for garn og strikkede merkevarer i høy prisklasse for salg innenlands og på eksportmarkedene. Begge bedriftene inngår i det børsnoterte Winder-konsernet (tidligere Sagatex). Bedriftene er sterkt utadrettede, og er sårbare for markedsendringer nasjonalt og internasjonalt.

I tillegg til de to industrimiljøene, har også kommunen en lang historie innen kraftproduksjon. Bergenshalvøens kommunale kraftselskap (BKK) sto for betydelig kraftutbygging i Bergsdalsvassdraget mellom 1930 og 1960, og senere kom det betydelige utbygginger i Eksingedalen. Kraftproduksjonen sysselsetter rundt 80 personer.

I likhet med mange andre ensidige industrikommuner har Vaksdal begrensede tradisjoner for entreprenørskap og lokal mobilisering. Området preges av eksternt eierskap og hjørnesteinsbedriftene ble etablert av bergenske industrigründere. Kommunen har også et relativt begrenset antall små og mellomstore bedrifter. I følge SSBs Bedrifts og foretaksregister var det i 2000 registrert 145 bedrifter (med ansatte) i Vaksdal.

Tabell 1.2. viser at nesten halvparten av arbeidsplassene i Vaksdal er innenfor industri-sektoren. Vi ser også at nedgangen i antall arbeidsplasser i kommunen, som startet på 1970-tallet, fortsatte på siste halvdel av 1990-tallet.

Tabell 1.2. Antall sysselsatte fordelt på næringssektorer i Vaksdal 1995 og 1999 \* \*\*

	1995 Abs	%	1999 Abs	%	Endring 1995-99 (Abs)
Jordbruk, skogbruk og fiske	30	1,7	22	1,5	-8
Industri m. oljeutvinning og bergverksdrift	821	46,6	672	44,5	-149
Bygg og anlegg og kraftforsyning	166	9,4	123	8,1	-43
Varehandel, hotell og restaurantvirksomhet	90	5,1	96	6,4	6
Transport og kommunikasjon	113	6,4	98	6,5	-15
Finansiell og foretningmessig tjenesteyting	18	1,0	14	0,9	-4
Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting	522	29,7	485	32,1	-37
I alt i næringene	1760	99,9	1510	100	
Uoppgitt næring	2		-		
Sum	1762		1510		-252 (-14,3%)

Noter: \* Arbeidstakerne er registrert etter arbeidssted slik at oversikten viser antall arbeidsplasser i kommunen. For å bli registrert som arbeidstaker må man arbeide minst 4 timer i uken og arbeidsforholdet skal ha en varighet på minst 6 dager

\*\* De ulike næringssektorene referer til følgende NACE-koder (jf. SSBs Standard for næringsgruppering): Jordbruk, skogbruk og fiske: 1-5, Industri m. oljeutvinning og bergverksdrift: 10-37, Bygg og anlegg og kraftforsyning: 40-45, Varehandel, hotell og restaurantvirksomhet: 50-55, Transport og kommunikasjon 60-64, Finansiell og foretningmessig tjenesteyting 65-74, Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting 75-99.

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk

Tar vi for oss hvor arbeidstakerne som jobber i Vaksdal kommer fra, ser vi at av de 1 510 arbeidsplassene i kommunen (i 1999) er 78 % besatt av personer bosatt i kommunen (tab.1.3). Dette representerer en oppgang fra 1995, da 72 % av arbeidstakerne var rekruttert lokalt, men samtidig har det vært en betydelig nedgang i antallet arbeidsplasser i kommunen i denne perioden.

Tabell 1.3. Hvem arbeider i Vaksdal?

INNPENDLING	1995 Abs	%	1999 Abs	%	Endring Abs
Antall arbeidsplasser i kommunen	1 764		1 510		-254
Rekruttert fra Vaksdal	1 269	72	1 184	78	-85
Rekruttert fra Bergen	237	13	181	12	-56
Rekruttert fra nabokommuner*	97	5	102	7	5
Rekruttert fra Rest-Hordaland	42	2	26	2	-16
Rekruttert fra andre steder	119	7	17	1	-102

Note: \* Nabokommuner: Voss, Modalen, Samnanger og Osterøy

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk (foreløpige tall)

Med nedgangen i antall arbeidsplasser er også innpendlingen fra Bergen gått noe ned de siste årene. I 1999 var 12 % av arbeidsplassene besatt av personer bosatt i Bergen. Innpendlingen fra nabokommunene er relativ beskjeden.

Vaksdal har (i 1999) flere arbeidstakere enn arbeidsplasser og har en nettoutpendling. Det er en betydelig pendling til Bergen (tab.1.4). Nesten en av fem arbeidstakere i Vaksdal har Bergen som arbeidsstedskommune. Pendlingen til nabokommunene Voss, Modalen, Samnanger og Osterøy er relativ beskjeden.

Tabell 1.4. Hvor arbeider personer bosatt i Vaksdal?

UTPENDLING	1995		1999		Endring
	Abs	%	Abs	%	Abs
Antall arbeidstakere i kommunen	1 675		1 703		28
Jobber i Vaksdal	1 269	76	1 184	70	-85
Jobber i Bergen	255	15	323	19	68
Jobber i nabokommuner *	74	4	93	5	19
Jobber i Rest-Hordaland	12	1	36	2	24
Jobber andre steder	65	4	67	4	2

Note: \* Nabokommuner: Voss, Modalen, Samnanger og Osterøy

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk (foreløpige tall)

Vurderer vi de to tabellene i sammenheng har Vaksdal kommune fra 1995 til 1999 gått fra et visst overskudd av arbeidsplasser i forhold til antallet arbeidstakere i kommunen (netto innpendling) til en situasjon med en ganske betydelig underdekning av arbeidsplasser (netto utpendling).

### 1.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus

Den utløsende faktoren for at Vaksdal søkte om status som omstillingskommunen var at kommunen i 1993 hadde fått nedgradert sin status innenfor SND-systemet. Vaksdal gikk fra å være et såkalt 15%-område til å stå utenfor de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene i SND-systemet. Samtidig hadde kommunen opplevd en vedvarende negativ sysselsettingsutvikling (jf.kap.1.2). Bakgrunnen for sysselsettingsreduksjonen var i første rekke utviklingen ved tekstilindustrien på Dale, hvor sysselsettingen ble halvert fra midten av 1970-tallet og fram til 1990. På første halvdel av 1990-tallet fikk imidlertid sysselsettingen et visst oppsving, ikke minst på grunn av en positiv utvikling ved Dale of Norway (Dale Garn og

Trikotasje), som i 1991 ble skilt ut som eget selskap. På midten av 1990-tallet var det ca. 300 personer sysselsatte ved Dale of Norway, mens Dale AS hadde 140 sysselsatte.

Da Vaksdal i 1994 søkte om status som omstillingskommune, var altså ikke årsaken dramatiske og raske nedbemanninger ved hjørnesteinsbedriftene, noe som kjennetegner kriseinitierte omstillinger. Men nedgangen over tid gjorde det mulig å argumentere for en beredskapsbasert omstilling. Kommunens næringsliv var også preget av en betydelig ensidighet, fordi tekstilindustrien på Dale og møllevirksomheten på Vaksdal samlet utgjorde ca en tredjedel av arbeidsplassene i kommunen. For å møte framtidige utfordringer og minske avhengigheten og sårbarheten ved effektivisering og reduksjon i antall ansatte ved de store industrivirksomhetene er det viktig å utvikle alternative arbeidsplasser. Kommunen hadde også en befolkning med lavt utdanningsnivå

Samtidig gir imidlertid nærheten til Bergen, med 30 minutters kjøring fra Vaksdal sentrum og 45 minutters kjøring fra Dale, gode muligheter for pendling og arbeidsreiser til byen. SND anbefalte derfor at Vaksdal ikke skulle få innvilget sin søknad (SND 6.7.95). Når Kommunal og Arbeidsdepartementet (nå KRD) likevel valgte å gi Vaksdal omstillingsstatus, var det blant annet fordi Dale of Norway på denne tiden sendte varsel om permittering av en tredjedel av arbeidsstokken (KAD 5.9.95). Nå kan det naturligvis hevdes at permitteringsvarselet viste kommunens sårbarhet, med sterk avhengighet til et fåtall hjørnesteinsbedrifter, og dermed også behov for et beredskapsbasert omstillingsprogram. På den annen side må det påregnes visse svingninger i ordreinngangen for en stor aktør som opererer på konkurranseutsatte markeder nasjonalt og internasjonalt. En midlertidig permittering kan altså ikke sees på som en viktig grunn for å oppnå omstillingsstatus. Derimot kan det synes som om lokale nøkkelpersoner i det politiske miljøet lykkes i å påvirke politiske beslutningstakere sentralt. At tildelingskriteriene til en viss grad er generelt formulert åpner også opp for en politisering av omstillingsbevilningen som virkemiddel. I tildelingskriteriene heter det blant annet *”Unntaksvis kan områder med særskilte og langsiktige problemer knyttet til omstrukturering innen næringslivet få støtte fra denne bevilgningen”* (St.prp. nr.1, 2000-2001, s.150). I de senere årene har tildelinger av omstillingsstatus i mange tilfeller vært gjort med bakgrunn i denne ”unntaks” formuleringen. Særlig gjelder dette for de såkalte beredskapsbasert omstillingsprogrammene, som programmet i Vaksdal.

## 1.4. Omstillingsarbeidets omfang

Vaksdal kommune fikk tildelt omstillingsstatus i september 1995. Forankringsarbeidet tok noe tid, og først i februar 1997 var det operative organet for omstillingsarbeidet, Vaksdal Næringssekskap AS, på plass.

I 1995 bevilget KRD 1,0 millioner kroner til omstillingsarbeidet i Vaksdal. Lokalt ble det bevilget et tilsvarende beløp, noe som er en forutsetning for å utløse den statlige finansieringen. Midlene ble brukt til utarbeiding og forankring av en handlingsplan for omstillingsarbeidet og til etablering av en omstillingsorganisasjon. Da dette selskapet kom i operativ drift i 1997 ble det også brukt av denne første bevilgningen til å iverksette prosjekter i området. 1997 er altså første ordinære driftsår i det som etter hvert ble til et seksårig omstillingsprogram (1997-2002). Omstillingsperioden er blitt utvidet to ganger, først til og med 2000, og deretter til og med 2002. Bakgrunnen var blant annet nye retningslinjer for omstillingsarbeidet, hvor man ønsket seksårige programmer. Fra og med 1998 er det årlig bevilget mellom 2,0 og 2,75 millioner kroner fra sentralt hold og en tilsvarende andel lokalt for finansiering av omstillingsarbeidet (tab.1.5). Ved omstillingsperiodens slutt vil staten ha bidratt med opptil 13,0 millioner kroner til omstillingsarbeidet i Vaksdal kommune. Inkluderes den lokale medfinansieringen (fylke har ikke bidratt i basisfinansieringen) vil totalbeløpet til omstillingsarbeid i kommunen komme opp i ca. 26,0 millioner kroner.

Tabell 1.5. Innvilgede og forventede bevilgningen til omstillingsarbeidet i Vaksdal, i 1000 kr.

	Statlige bevilgninger	Lokal/region medfinansiering	Totalbeløp
1995	1 000	1 000	2 000
1996			
1997			
1998	2 000	2 000	4 000
1999	2 750	2 750	5 500
2000	2 750	2 750	5 500
2001	2 250	2 250	4 500
2002	2 250	2 250	4 500
Sum	13 000	13 000	26 000

## Kapittel 2. Innretningen av omstillingsarbeidet

### 2.1. Beskrivelse av handlingsplanene

Omstillingsbevilgningen skal bidra til flere arbeidsplasser og til å styrke utviklings- og omstillingskompetansen i det aktuelle området. I den første handlingsplanen for omstillingsarbeidet i Vaksdal presenterer de lokale aktørene følgende overordnede målsetning for omstillingsarbeidet (Vaksdal kommune 28.10.97):

*I Vaksdal kommune skal vi med utgangspunkt i ressursgrunnlaget og hjørnesteinsverksemder, viderutvikla miljø og kunnskap, samt utvikla og skapa brutto 80 lønnsome arbeidsplasser innan år 2000*

For å nå dette hovedmålet ble det i handlingsplanen satt opp 4 strategier:

- 1) Stimulere til nyskapning og målrettet tiltaksarbeid
- 2) Styrke kompetanse og fagmiljø som er viktig for eksisterende næringsliv
- 3) Utvikle et markedsrettet reiseliv, basert på lokale ressurser
- 4) Legge til rette for bedre samspill mellom kommune og næringsliv

Stimulering til nyskapning ble vurdert som den viktigste strategien for å nå målet om 80 nye lønnsomme arbeidsplasser. Å styrke kompetanse og fagmiljøet poengteres som en viktig strategi for å bedre lønnsomheten i eksisterende bedrifter. Videre har man altså lagt inn reiseliv, som et sektorspesifikt strategiområde. Den fjerde strategien er en erkjennelse av at styrking av samspillet og kommunikasjonen mellom kommune og næringsliv er viktig for å skape vekst og utvikling i det lokale næringslivet. Opp til de ulike strategiene er det knyttet 19 konkrete tiltak.

I den første rulleringen av arbeidet, i forbindelse med søknad om omstillingsmidler for 1999 og 2000 (Revidert handlingsplan for Vaksdal kommune for perioden 1999-2000), opprettholdes den opprinnelige målsetningen om 80 nye arbeidsplasser. Videre er strategien

om å ”utvikle et markedsrettet reiseliv” tatt bort. Den første strategien gis også en mer presis betegnelse. Vi ender dermed opp med følgende tre strategier:

- 1) Stimulering til nyskapning og etablering av nye arbeidsplasser
- 2) Styrke kompetanse og fagmiljø som er viktig for eksisterende næringsliv
- 3) Legge til rette for bedre samspill mellom kommune og næringsliv

Også antall tiltak i tilknytning til strategiene er redusert, fra 17 til 9.

I den neste rulleringen av arbeidet, i forbindelse med søknaden om omstillingsmidler for 2001 og 2002, ble det med utgangspunkt i disse tre strategiene pekt ut tre satsingsområder som arbeidet nå skulle fokusere på (Revidert handlingsplan for perioden 2001-2002):

- I) Kompetanse og produktutviklingsprogram for næringslivet/landbruket.
- II) Nyetableringsprogram og nettverkssamarbeid
- III) Kommunal omstilling og serviceorientering

Ordlyden i disse satsingsområdene ligger tett opp til ordlyden i det som fortsatt er strategiene for omstillingsarbeidet, og det kan virke litt unødvendig at man både har strategier og nærmest likelydende satsingsområder. Fra omstillingsselskapet poengteres det imidlertid at man introduserte begrepet satsingsområder for å ”forsterke” strategibegrepet. I satsingsområdene signaliseres det også et sterkere fokus på utviklingsmuligheter innenfor landbruket i kommunen, en sektor som hittil bare i begrenset utstrekning hadde vært belyst i omstillingsarbeidet.

Totalt er det skissert 8 tiltak som er relatert til disse utvalgte satsingsområdene. Både i handlingsplanen for 2001-2002, og i de to andre handlingsplanene, er det også avsatt en pott for frie midler, slik at programmet skal være i stand til å ta tak i gode initiativ/prosjekter som dukker opp i løpet av planperioden.



## 2.2. Diskusjon av planprosessen

Omstillingsprogrammets lokale forankring avhenger blant annet av hvilke aktører som har deltatt i utarbeidingen av målsetninger og strategier. Da Vaksdal fikk omstillingsstatus i september 1995 var arbeidet med å lage Strategisk Næringsplan for kommunen i gang. Dette planarbeidet ble fullført i mars 1996. Vaksdal Næringssselskap AS (VNS), som ble opprettet for å ha det operative ansvaret for omstillingsarbeidet i kommunen, kom ikke i ordinær drift før i februar 1997, da daglig leder for VNS ble ansatt. Ved utarbeidelse av handlingsplanen for omstillingsarbeidet valgte styret i VNS å bruke de målsetningene og strategiene som var utarbeidet i den strategiske næringsplanen. Dette sikret mål- og strategiformuleringer som hadde vært igjennom en demokratisk prosess og som hadde legitimitet i det lokale politiske miljøet. Næringslivet og andre aktører i lokalsamfunnet hadde også vært involvert i dette planarbeidet. Siden har Handlingsplan for omstillingsarbeidet og Strategisk Næringsplan for kommunen vært et og samme dokument.

I de to rulleringene av handlingsplanen, som VNS har gjennomført, har det vært opprettet arbeidsgrupper som har jobbet med ulike tema i planen. I disse arbeidsgruppene har politikere, representanter fra næringslivet og andre aktører i lokalsamfunnet vært involvert. Etter å ha samkjørt de ulike innspillene fra disse gruppene, har VNSs formulert et revidert plandokument som er blitt oversendt til kommunestyret for endelig godkjenning.

Det at ulike aktører i lokalsamfunnet bidrar i planarbeidet gir en lokal medvirkning i forhold til valg av strategier og tiltak i omstillingsarbeidet. En av dem som deltok i rulleringsarbeidet uttaler følgende om dette arbeidet: *”Det var mange artige diskusjoner, vi var mange som var med og folk viste et stor engasjement. Men jeg synes også at lederen av vår gruppe nok hadde bestemt seg litt på forhånd hvordan resultatet skulle bli.”*

Nå vil det uansett bare være et begrenset antall av innbyggerne som aktivt deltar i dette arbeidet, og andre, som har stått utenfor prosessen, vil gjerne mene at den lokale medvirkningen ikke har vært god nok. I en spørreundersøkelse som vi har gjennomført blant et representativt utvalg av bedrifter i kommunen i forbindelse med evalueringen, mener imidlertid tre av fire spurte bedrifter at næringslivet har vært med på å påvirke

strategiformuleringen og innretningen av det lokale omstillingsarbeidet (se del 8 for en gjennomgang av surveyen).

Den politiske behandling av planforslaget gir begrensede muligheter for å endre innholdet. Enkelte politikere har hevdet at dette er lite heldig og fratrukket politikerne styringsmuligheter. På den annen side ville det sannsynligvis ikke vært riktig om man åpnet opp for betydelige endringer i den siste politiske behandlingen av en plan som allerede har vært igjennom en brei drøftelse. Da ville man underkjenne betydningen av å kjøre en slik prosess i forkant.

Eksterne konsulenter har gjennomført ulike bakgrunnsanalyser i løpet av omstillingsperioden, og deres innspill har både direkte og indirekte påvirket formuleringer av strategier og tiltak. Når for eksempel reiseliv ble tatt ut som eget strategiområde, var dette ikke bare fordi planen skulle inkludere alle bransjene og være næringsnøytralt. Det hadde også vært gjennomført en konkurransefortrinnsanalyse for reiselivet i området som avdekket at utviklingspotensiale for sektoren var begrenset. Selv om det er blitt tatt hensyn til slike faglig innspill i planprosessen, er det imidlertid ikke noe gjennomgående trekk at formuleringen av strategier og tiltak preges av eksterne ”konsulentløsninger”.

Vår samlede vurdering er at planarbeidet i Vaksdal har vært preget en av relativt brei lokal medvirkning. Planarbeidet har også vært karakterisert av lokalt initierte løsninger, noe som er fordelaktig i forhold til det å oppnå en god lokal forankring for omstillingsarbeidet

### **2.3. Vurderinger av målsetningene for omstillingsarbeidet**

Ofte har målet for lokalt omstillingsarbeid vært å skape et gitt antall arbeidsplasser. Dette er også i tråd med den overordnede formuleringen for omstillingsbevilgningen, hvor det heter at bevilgningen skal fremme etableringen av nye lønnsomme arbeidsplasser. I Vaksdal var altså målsetningen å skape 80 arbeidsplasser.

Fordelen med å bruke et slikt mål er at det tilsynelatende er konkret og målbart, noe som åpner for muligheter for periodisering av målet og underveisevalueringer for å avdekke hvor langt omstillingsarbeidet er kommet i forhold til målforutsetningen. Det kan imidlertid være et

problem å rette for mye fokus mot arbeidsplasser, og i for liten grad være opptatt av komeptanseheving og de prosessene som ligger til grunn for etableringen av nye arbeidsplasser.

I det siste handlingsprogrammet for omstillingsarbeidet i Vaksdal (Handlingsplan for 2001-2002) har man gått bort fra arbeidsplasser som måleindikator. Bakgrunnen er delvis at målet om brutto 80 arbeidsplasser hevdes å være oppnådd. Dette målet var også relatert til at omstillingsprogram skulle vare i fire år, dvs. til år 2000, mens programmet for Vaksdal senere er blitt utvidet til seks år i tråd med nye retningslinjer for omstillingsbevilgningen. I tillegg så kom det også signaler fra SND om at det var nødvendig med et overordnet mål som i best mulig grad reflekterte de totale utfordringene som området stod ovenfor (SND 16.6.2000). I Handlingsplanen 2001-2002 er det derfor skissert følgende målsetninger for omstillingsarbeidet i Vaksdal:

*-Omstillingsevna i lokalsamfunnet skal styrkast*

*-Nye og eksisterende verksemdar og bransjer, som vil nytte sitt potensiale for vekst, skal verta stimulert og fulgt opp*

Det første ligger tett opp til formuleringene i de generelle retningslinjene for omstillingsbevilgningen ("*...øke lokal/regional innsats og kompetanse..*"), mens den siste indikerer at det er særlig virksomheter med utviklingspotensiale de ønsker å ta tak i.

Målformuleringene preges av et begrenset presisjonsnivå, de er generelle og lite målbare. Dette kan gjøre dem mindre forpliktende. Eksempelvis burde programmet i forhold til den første formuleringen forsøkt å kommet fram til en lokal operasjonalisering av hva økt omstillingsevne innebærer for Vaksdal. Hvor mye og på hvilken måte skal omstillingsevnen styrkes? Slik målsetningene er formulert får de i stor grad preg av å være "forhåpninger" om hva omstillingsorganet på sikt ønsker å oppnå, og ikke konkrete mål for hva som er realistisk å oppnå i den resterende delen av omstillingsperioden.

## 2.4. Vurderinger av strategivalgene i omstillingsarbeidet

Gjennomgående har det vært fokusert på tre strategier i Vaksdal, nemlig nyskapning, økt kompetanse i næringslivet og bedring av den kommunale servicen. I forhold til intensjonen om å skape nye arbeidsplasser framheves målsetningen om nyskapning som viktigst. I den første fasen av omstillingsarbeidet var omstillingsselskapet særlig opptatt av å fremme en lokal etablererkultur, gi fødselshjelp til potensielle nyetablerer og få fram nye selskaper etablert av lokale krefter. De nye virksomhetene, som skulle supplere hjørnesteinsbedriftene, skulle være basert på lokal kompetanse og lokale forutsetninger. Dette har vært en utbredt måten å tenke omstilling på på de ensidige industristedene (Hansen og Selstad 1999). Det viste seg imidlertid at en ikke ubetydelig del av den veksten omstillingsselskapet i Vaksdal bidro til gjennom iverksettelse og deltakelse i ulike prosjekter fant sted i eksisterende bedrifter eller gjennom tilflytting av virksomheter.

Etter hvert har omstillingsselskapet praktisert en mer varierte tilnærming for å generere nye arbeidsplasser. De overordnede strategiene har imidlertid stått fast. Omstillingsselskapet hevder at de i avslutningsfasen ønsker et enda sterkere fokus mot eksisterende virksomheter som har vist at de har et potensiale for videre vekst. En sentral aktør i omstillingsarbeidet uttaler: *”Vi ønsker å spisse mer i siste fasen, og satse på de som har utviklingspotensiale. Vi har forsøkt å heve listen for å få støtte.”* En slik dreining er fordelaktig, siden omstillingsselskapet da bygger videre på de investeringene som allerede er gjort i næringslivet. Denne dreiningen av satsingen blir imidlertid ikke eksplisitt formulert i den gjeldende handlingsplanen for omstillingsarbeidet. Her er det valgt rundere formuleringer, noe som sannsynligvis skyldes et ønske om å oppnå brei lokal støtte for arbeidet.

Erfaringene fra omstillingsarbeidet i Vaksdal så langt, tilsier også at Handlingsplanen for 2001-2002 burde intensivert arbeidet med å trekke til seg eksterne virksomhet. Der finnes flere eksempler på at en slik akkvisisjonsstrategi har vært vellykket, blant annet etableringen av Vestlandske Industrimontasje og Marsep Production. En sentral aktør i omstillingsarbeidet uttaler også: *”Vi burde brukt mer penger på å få fatt på noen større bedrifter til kommunen. Når de først etablerer seg her, tar det uansett tid før de eventuelt vil flytter igjen.”*

I kommunen er det både ledige næringslokaler og tilgjengelig næringsareal, og omstillings-selskapet arbeider med å tilrettelegge disse. Betydelig lavere leiepriser/tomtepriser enn hva man finner i sentrale deler av Bergen, gjør at det ikke er helt urealistisk å lokke til seg virksomheter fra sentrale strøk som vurderer leiekostnad/tomtepris som en viktig lokaliseringsfaktor. Samtidig er det naturligvis mange virksomheter som vektlegger betydningen av å være lokalisert i mer sentrale områder, blant annet for å være nær viktige kunder og oppnå god tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Det er også vesentlige kostnader forbundet med flytting, slik at gevinsten ved omlokalisering skal være relativt betydelig for at flytting skal skje. Flytting vil særlig være aktuelt når langsiktige leiekontrakter opphører eller at bedriftene har behov for mer hensiktsmessige lokaler, blant annet i forbindelse med vekst i produksjonen eller aktivitetsnivået. Erfaringen fra Vaksdal tilsier også at det kan være hensiktsmessig å særlig rette akkvisisjonen mot virksomheter som har etablerte relasjoner mot Vaksdal, eksempelvis ved at de har viktige kunder/leverandører i kommunen eller at eier eller leder har tilknytning til området.

Programmets hovedmål har vært å styrke næringslivet i Vaksdal. Men i et videre omstillingsperspektiv er det også viktig å gjøre Vaksdal attraktiv som bosted. Folketallet kan opprettholdes også uten at innbyggerne nødvendigvis jobber i Vaksdal, og nærheten til Bergen gir pendlingsmuligheter til et betydelig arbeidsmarked. Som vi har vist tidligere er det nesten 20% av arbeidstakerne i Vaksdal som har Bergen som arbeidssted (jf.kap.1.2). Omstillingsprogrammet har derfor bidratt til finansieringen av det såkalte "VIVA-prosjektet/programmet", som skal gjøre Vaksdal til et mer attraktiv bosted og snu fraflyttingstrenden. I den siste handlingsplanen (2001-2002) signaliseres det også økt satsing på dette tiltaket. En slik boligstrategi kunne naturligvis vært gitt høyere prioritet på et tidligere stadie i omstillingsarbeidet. En respondent som har vært involvert i omstillingen av kommunen hevder imidlertid at selv om *"Vaksdal er en randkommune til Bergen, har de aldri klart å markere seg som en attraktiv bokommune."* Det har i liten grad vært flytting fra Bergen til Vaksdal.

Satsing på trivsel og boforhold i omstillingsprogrammet må også sees i sammenheng med arbeidet med å skape nye arbeidsplasser og heve kompetansenivået i det lokale næringslivet. "Den gode sirkel" i omstillingsarbeidet innebærer at bedre trivsel gjør at personer med kompetanse blir på stedet eller lettere rekrutteres til stedet, noe som igjen gjør at næringslivet lettere vokser og får en positiv utvikling, dette virker igjen tilbake på rekrutteringen.

Den samfunnsmessige omstillingen av et sted inkluderer også det kommunale forvaltningsorganet. Helt fra starten av har omstillingsprogrammet hatt som mål å bedre den kommunale servicen ovenfor næringslivet. Samtidig er det også en generell oppmerksomhet i samfunnet mot økt effektivisering av offentlig sektor. Det har derfor vært iverksatt ulike prosjekter for å bedre kvaliteten på de kommunale tjenestene. Noen av disse har omstillingsselskapet vært bidragsyter til, mens andre har vært kjørt i kommunal regi. Gjennomgående har imidlertid programmet hatt et fokus mot å generere arbeidsplasser, og det å bedre den kommunale servicen har ikke vært blant de områdene som har hatt høyest prioritet.

I omstillingsarbeidet er det viktig at innsatsen konsentreres rundt noen utvalgte strategier/satsingsområder. Tidlig i omstillingsarbeidet vil det ofte være vanskelig å vite hvor de eksakte mulighetene for stedet finnes. På små steder som Vaksdal har også næringslivet et begrenset omfang, slik at det ofte dreier seg om å trekke med de ressursene som finnes. Når programmet går inn i midtveisfasen, dvs. den andre toårs perioden, og ikke minst når det etter hvert kommer over i avslutningsfasen, dvs. den tredje og siste toårs perioden, bør imidlertid arbeidet gradvis konsentreres om de aktivitetene som viser seg å ha et spesielt utviklingspotensiale. Også på steder som Vaksdal vil det derfor være naturlig med en viss konsentrasjon når utviklingspotensialet i næringslivet avdekkes.

I hvor sterk grad har det vært en konsentrasjon i omstillingsarbeidet i kommunen? Man gikk altså ned fra 4 til 3 strategier ved den første rulleringen av handlingsplanen, men dette dreide seg i stor grad om å integrere reiselivsstrategien i den generelle strategien for nyetablering og jobbskaping. Vi kan også si noe om konsentrasjon ved å se på antall tiltak som knyttes opp mot strategiene, og da er det mere som tyder på at arbeidet til en viss grad er blitt spisset. Ved den første rulleringen av omstillingsarbeidet (Handlingsplan for 1999-2000), ble antall tiltak redusert fra 17 til 9. I den andre revisjonen av handlingsplanen (Handlingsplan for 2001-2002) gikk man ned til 8 tiltak.

Samlet vurderes strategivalgene i Vaksdal som fornuftige. Arbeidet har en klar næringsprofil og det fokuseres på nyskaping og kompetanseheving. Det kunne vært lagt inne et sterkere fokus mot akkvisisjon, hvor man kan vise til positive resultater. Den økte satsingen på landbruket er et steg i riktig retning, men vi hadde sett det som fordelaktig med en enda sterkere spissing mot utvalgte virksomheter/sektorer i avslutningsfasen. I tillegg kunne også

programmet i større utstrekning trukket inn skole, ungdom og organisasjonslivet. Disse er viktige i arbeidet for å bedre trivselen og styrke Vaksdal som bosted, noe som igjen vil være positivt for de lokale bedriftene muligheter for å rekruttere kompetent arbeidskraft. "VIVA-prosjektet/programmet" og et nylig iverksatt "ungdomsprosjekt" vurderes i den sammenheng som positive tiltak.

## Kapittel 3. Organisering og drift av programmet

### 3.1. Etablering og organisatorisk plassering av omstillingsorganisasjon

#### Beskrivelse

Vaksdal fikk omstillingsstatus i september 1995, men først i februar 1997 var omstillingsorganisasjonen på plass. Noe av årsaken til at det tok såpass lang tid å organisere omstillingsarbeidet var at kommunen ikke hadde erfaring med eller et eget tiltaksapparat for næringsrettet utviklingsarbeid. Det ble også fra SNDs side stilt spørsmål om kommunen prioriterte arbeidet høyt nok i denne strategi- og forankringsfasen. Samtidig kan det hevdes at det var en fordel at man begynte med "blanke ark". Det selskapet som etter hvert kom på plass var ikke beheftet med en "fortid", eller eventuelle sympatier og antipatier, som følge av tidligere innsats. Situasjonen gjorde det også mulig å etablere et lokalt utviklingsapparat som var spesifikt innrettet mot administrasjon og drift av et omstillingsprogram.

I etterkant hevder sentrale lokale aktører at etableringen av omstillingsselskapet ble en bevisstgjøringsprosess. En av dem uttaler: *"Vi brukte lang tid, og kanskje kunne ting skjedd raskere. Men vi fikk et godt fundament, og når vi først "tråkket til" så mener jeg at vi har fått til en god prosess"*.

Selve etableringen av næringssselskaper bidro altså til å skape oppslutning om omstillingsprogrammet. Det ble arbeidet aktivt for å få med det lokale næringslivet på aksjonærsiden, og ved stiftelsen hadde Vaksdal Næringssselskap AS (VNS) 29 aksjonærer. Blant dem var det både lokale bedrifter og organisasjoner. I tillegg kommer kommunen som den desidert største aksjonæren, med 61%. Bakgrunnen for kommunens dominerende posisjon var målsetningen for selskapet om at de skulle ha en egenkapital på oppimot 1 million kroner. Siden selskapet ikke klarte å få tilstrekkelig kapital fra det lokale næringslivet, måtte kommunen gå inn med en vesentlig andel for å oppfylle disse intensjonene. Fra de lokale aktørenes side ble det imidlertid fokusert på at kommunen burde være i mindretall i styret for selskapet, blant annet for å sikre forankringen i det lokale næringslivet. Tre av styrets syv medlemmer er fra kommunen, tre er fra det lokale næringslivet, og i tillegg er det én fagforeningsrepresentant.



Som vi tidligere har vært inne på har det fra KRDs side vært vektlagt at det er mest hensiktsmessig å fristille omstillingsarbeidet fra den kommunale organisasjonen. Dette vil gjøre selskapet mer beslutningsdyktig og gi mer effektiv saksbehandling. Opprettelsen av VNS i Vaksdal er et eksempel på en slik fristilling. Selv om fordelene ved fristilling synes åpenbare, skaper den også enkelte problemer. For det første kan det være vanskelig å trekke den kommunale organisasjonen inn i omstillingsprosessen. Som vi har vært inne på tidligere har det vært kjørt prosjekter med det mål å gjøre kommunen mer næringsvennlig, men sannsynligvis ville man kunne oppnådd et enda bedre resultat når det gjelder næringsvennlighet om omstillingen hadde inngått som en del av det kommunale forvaltningsapparatet. En slik integrering ville også gjort det enklere å formidle den ”endringskulturen” som en slik omstillingsorganisasjon representerer til øvrige deler av den kommunale organisasjonen.

Fra sentrale aktører i Vaksdal hevdes det at den største fordelen med frikopling er at omstillingsselskapet langt på vei gis anledning til å arbeide på en selvstendig og profesjonell måte. Formelt sikres det kommunale innflytelsen gjennom at kommunen har 3 representanter i styret. Det faktum at omstillingsselskapet forvalter en kommunal planoppgave, nemlig rulleringen av strategisk næringsplan (som også er handlingsplan for programmet), bidrar også til innsyn og påvirkningsmuligheter for kommunen. Handlingsplanen rulleres annet hvert år, og i forkant av den politiske behandlingen av planen avsettes det et kommunestyremøte hvor omstillingsprogrammets aktivitet og resultater presenteres for politikerne. I tillegg formidles resultatene fra omstillingsarbeidet i form av årsmeldinger fra omstillingsselskapet. Disse oversendes kommunen som aksjonær i selskapet. Styret har imidlertid diskutert om ikke Vaksdal Næringssselskaps kunne ha lagt opp til en enda hyppigere rapportering ovenfor politikerne. Særlig i en avslutningsfase, hvor det er viktig å oppnå legitimitet og aksept for det arbeidet selskapet har gjort og som eventuelt skal videreføres, bør informasjon overfor kommunen som oppdragsgiver og største eier i sterk grad vektlegges.

Til tross for denne fristillingen av selskapet kan det også se ut som om den endringskulturen, som omstillingsselskapet representerer, til en viss grad sprer seg til den kommunale forvaltningen. Fra sentrale personer i kommunen blir det understreket at det i de siste årene har vært arbeidet aktivt for å effektivisere saksgangen i kommunen. En representant for kommunale myndigheter uttaler: *”Vi forsøker å la færre saker gå til det politiske organet, gir viere fullmakter til administrasjonen, og prøver å få til en raskere saksbehandling. Vi har*

også innført svarfrister i saksbehandlingen. Men om dette kommer som følge av omstillingsprogrammet eller om det hadde kommet uansett er vanskelig å si.” En generell oppmerksomhet om effektivisering av offentlig sektor bidrar til endingsprosesser i det kommunale forvaltningssystemet, men sannsynligvis har statusen som omstillingskommune forsterket denne prosessen i Vaksdal. Et forhold som også har bidratt til å spre endrings- og omstillingsholdninger i kommunen er at den første lederen av omstillingsselskapet ble valgt til ordfører i kommunen etter kommunevalget i 1999. Dette styrker omstillingsarbeidets forankring både i den politiske og administrative delen av kommunen.

Gjennomgående hevder både representanter i kommunen og andre lokale aktører at fristillingen av omstillingsselskapet har vært vellykket. Fra den kommunale administrasjonen uttales det: *”Etableringen av næringssselskapet har vist seg å være en god vri. Vi fikk gitt selskapet de fullmaktene de trengte, og næringssselskapet har klart å få til et inngrep med næringslivet som det er vanskelig for oss som kommune å få til. Vi klarer ikke å få til samme gode profil mot bedriftene.”*

### Våre vurderinger

Vi vurderer det slik at fristillingen av omstillingsorganet har gjort det mulig for dette organet å jobbe effektivt og uten politisk detaljstyring. Det er også lettere for et aksjeselskap å ta tøffere valg og gjøre klarere prioriteringer, siden ikke alle sakene underkastes offentlighetens lys. Frikoplingen og opprettelsen av et eget selskap har også åpnet for deltakelse fra næringslivet på eiersiden og i styringen av det operative omstillingsorganet, noe som har styrket forankringen av omstillingsprosessen i det lokale næringslivet. Og fortsatt har altså kommunen visse styrings- og påvirkningsmuligheter i forhold til de overordnede strategiske valgene som selskapet gjør. Konklusjonen må følgelig bli at organiseringen av omstillingsarbeidet i Vaksdal har vært vellykket. Selskapet ser ut til å ha oppnådd en forankring både i den kommunale forvaltningen og i det lokale næringslivet, og ivaretar på en relativt hensiktsmessig måte de ulike gruppernes interesser.

## 3.2. Styringen av omstillingsarbeidet

### 3.2.1. Styrets rolle og sammensetning

#### Beskrivelse

Gitt at omstillingsarbeidet i Vaksdal er organisert i et eget AS, er det viktigste ledelsesansvaret i omstillingsarbeidet lagt til dette selskapets styre. I litteraturen om styrets rolle i privat og offentlig virksomhet er det vanlig å skille mellom tre ulike roller for et styre (Huse 1995). For det første har styret en strategifunksjon, dvs. at det skal trekke opp linjer for virksomhets veivalg. For det andre har det en kontrollfunksjon, som innebærer å ”overvåke” driften og ressursbruken i selskapet. Herunder ligger også utvelgelse og ansettelse av daglig leder. For det tredje har styret en servicefunksjon, som impliserer å gi råd til den operative ledelsen av selskapet. Her inkluderes også det å skape legitimitet for selskapet i omgivelsene. Omstillingsselskapene er i en noe spesiell situasjon forhold til ordinære aksjeselskaper, siden de ofte har en liten administrasjon, men samtidig et relativt stort styre<sup>5</sup>. Det siste er imidlertid viktig av hensyn til å oppnå brei lokal/regional deltakelse og legitimitet i forhold til omstillingsselskapets arbeid. Samtidig blir styrets oppgave som rådgiver for administrasjonen særdeles viktig når administrasjon er liten. I synet på hvor aktivt et styret skal være kan det skilles mellom de to ytterpunktene ”minimumstyre” og ”strategiaktivt styre” (Reve og Grønlie 1993). I minimumsstyre gjøres det en liten innsats i både i forhold til strategi-, kontroll- og servicefunksjonen, mens det strategiaktive styre gjør en betydelig innsats i forhold til alle disse dimensjonene.

Før vi går inn og drøfter rollen til styret for Vaksdal Næringselskap vil det være på sin plass å si noe ord om styresammensetningen. Denne legger naturligvis klare føringer for den rollen et styre påtar seg. Styret for Vaksdal Næringselskap består altså av 3 representanter fra kommunen, 3 fra næringslivet og 1 fagforeningsrepresentant. At styret utelukkende består av representanter fra lokalsamfunnet må sies å være fornuftig ut fra ønsket om lokal forankring

---

<sup>5</sup> Ifølge Aksjeloven skal aksjeselskaper ha et styre med minst tre medlemmer. Unntaket er selskaper med en aksjekapital på mindre enn tre millioner, som kan ha færre (§ 6.1)

og lokal legitimitet. Styrearbeid er en læringsprosess, og styredeltakelse tilfører aktører i lokalsamfunnet viktig omstillingskompetanse.

Det er de tre representantene fra næringslivet som skal ivareta næringslivskompetansen i styret. Det er en gjensidig forståelse at tekstilbedriftene og møllevirksomhetene skal ha én styrerepresentant hver, mens den tredje velges blant de små og mellomstore bedriftene i området. Siden de store bedriftene har omfattende industrielle kompetanse er det fornuftig at de er representert i styret. Styrearbeid bidrar også til å trekke disse bedriftene med i omstillingsarbeidet. Derimot kan det synes som om de små og mellomstore bedriftene er noe underrepresentert, all den tid det i første rekke er innenfor denne delen av næringslivet de nye arbeidsplassene i området skal skapes. For å unngå at styre blir for stort, og eventuelt taper noe av sin handlekraft, må andre gruppers representasjon reduseres om denne gruppen skal styrkes.

Et viktig spørsmål blir da om det er nødvendig med tre kommunale representanter i styret. Ut fra størrelsen på kommunens aksjepost kan det forsvares. Videre kan deres deltakelse bidra til å forankre omstillingsprosessen til den kommunale administrasjonen og til det lokale politiske systemet (én av de tre er valgt fra formannskapet). Kommunale representanter vil også kunne tilføre styret kunnskap om hvordan kommunen som organisasjonen fungerer og hvilke spesielle utfordringer den står ovenfor. Men det er ikke behov for tre representanter for å sikre at slik kunnskap overføres til styret. Også i forhold til styrets legitimitet ovenfor brukerne, og da i første rekke næringslivet, er det viktig at ikke styret blir for politiker- og kommunetungt. Mye taler for at den kommunale representasjonen kunne vært redusert, eksempelvis fra tre til to, og erstattet med ytterligere én representant fra de små og mellomstore bedriftene i området.

Styrets kompetanse, og derved også dets mulighet for å ivareta en servicefunksjon overfor administrasjonen, styrkes i utgangspunktet gjennom at SND og fylkeskommunen har observatører i styret med talerett. I Vaksdal er det slik at også den tidligere daglige lederen, som nå altså er ordfører, sitter som observatør i styret, for å sikre at selskapet kan nyte godt av den omstillingskompetansen som vedkommende besitter.

Tilstedeværelsen av eksterne observatører i et lokalt forankret styre må i utgangspunktet sies å være fornuftig. En potensiell svakhet ved et lokalt styre er at det kan bli for "nærsynt" og ikke

klart se behovene for en omfattende endring av lokalsamfunnet. Styremedlemmene kan bli representanter for det bestående og dette kan virke konserverende. Det kan også være et problem at lokale styrerepresentanter kan ha forutinntatte holdninger til lokale brukere, samtidig som det i noen tilfeller kan være vanskelig å gjøre strenge prioriteringer som innebærer at noen aktørgrupper nedprioriteres mens andre gis ekstra støtte. Fordelen med et lokalt forankret styre vil naturligvis være at styremedlemmene har inngående kunnskap om det lokale miljøet som omstillingsselskapet virker i. Enda viktigere er det imidlertid den omtalte "lokale læringen" som er forbundet med det å være styrerepresentant. Gjennom lokal deltakelse i styret styrkes den lokale tiltaks- og næringsutviklingskompetansen. Derfor bør et lokalt styre prioriteres foran det å sette sammen et "optimalt" styre bestående av personer med best mulig kompetanse. I et slikt perspektiv er det også viktig at flest mulig får anledning til å sitte som styrerepresentanter i omstillingsselskapet, men samtidig må det være en viss grad av stabilitet og kontinuitet i styrearbeidet. Utskiftninger av styremedlemmer vil også motvirke en eventuell "elitedannelse", hvor omstillingsarbeidet konsentreres rundt en liten gruppe aktive personer. I Vaksdal velges styrerepresentanter for en periode på to år. Blant representanten for fagforeningene og kommunerepresentantene har det i utstrakt grad vært gjenvalg av representantene, mens det har vært større grad av rulling blant representantene for næringslivet. I forhold til læringsaspektet vil økt grad av rulling også være å foretrekke i forhold til de førstnevnte gruppene.

Forholdet til lokal læring og oppbygging av lokal omstillingskompetanse blir også et argument for at styrelederen bør ha tilknytning til stedet. En styreleder skal være en samlende person med brei innsikt i det aktuelle saksfeltet. Fram til våren 2001 har VNS hatt to styreledere, og begge har vært fra stedet. Den første lederen satt i styret som representant for kommunen, men hadde også erfaring som mellomleder i en av de større bedriftene i kommunen. Den andre styrelederen er administrerende direktør ved en av tekstilbedriftene i kommunen, og hans deltakelse bidro til å forsterke omstillingsarbeidets forankring blant de store bedriftene.

En styreleder forutsettes å være en "ildsjel" med stor tro på at det er mulig å få i gang positive utviklingsprosesser gjennom et omstillingsprogram. Særlig i ledelsen ved store hjørnesteinsbedrifter kan det være en utbredt skepsis til hva som er mulig å få til med et slikt initiativ. Det er også ofte slik at det er personer uten tilknytning til stedet som sitter i de sentrale lederposisjonene i disse selskapene, noe som gjør det vanskelig å involvere dem i

omstillingsarbeidet. Et strategisk grep for å øke de store bedriftenes involvering og styrke omstillingsarbeidets legitimitet i det lokale næringslivet er altså å trekke representanter for disse virksomhetene inn i sentrale posisjoner i selskapets administrasjon eller styre. På den annen side må ikke personer "tvinges" med i omstillingsarbeidet, dette kan bidra til passivitet og være ødeleggende for arbeidet. Den aktuelle styreformannen i VNS var imidlertid fra stedet, noe som bidro til å motivere han for deltakelse i omstillingsarbeidet.

Styrelederen, som har en tidkrevende stilling som adm.dir., valgte å ikke ta gjenvalg våren 2001. Ny styreleder er representanten for fagforeningene, som har sittet i styret helt siden etableringen av selskapet. Han deltok også aktivt i den innledende strategi- og forankringsfasen og har betydelig kunnskap om omstillingsarbeidet i Vaksdal. Han representerer kontinuitet i arbeidet, og vil sannsynligvis bidra til at den gjeldende profilen/innretningen på arbeidet vil bli fulgt også i den avsluttende fasen. I avslutningsfasen er det særlig viktig at styret og administrasjon er godt samkjørt, slik at det er bred enighet om hvilke tiltak som skal prioriteres. Samtidig innebærer styrelederskifte en viss svekkelse av næringslivskompetansen i styre. Den nye styrelederen har erfaring fra annet styrearbeid i næringslivet, men har ikke operativ ledelseserfaring fra næringslivet.

I 1999 avholdt Vaksdal Næringssselskap 9 styremøter. I 2000 var antallet 12, og det året ble det behandlet 93 saker. Styrearbeidet har i stor grad vært behandling av enkeltsaker. På styremøtene diskuteres prosjektforslag og prosjektsøknader etter innstilling fra administrasjonen, før det gjøres endelig vedtak i saken. Styret ivaretar altså i stor grad en servicefunksjon for administrasjonen. Derimot har det vært mindre oppmerksomhet om strategifunksjonen. Flere av de som deltar på styremøtene i Vaksdal Næringssselskap uttaler også at de ønsker å bruke mer tid på å diskutere de overdordnede strategivalgene for selskapet. En av dem sier: *"Jeg synes at det har vært litt for mye behandling av enkeltsøknader. Vi brukt for lite tid til å ta initiativ til nye ting og diskutere retningen på arbeidet vårt"*

### Våre vurderinger

Styret for omstillingsarbeidet i Vaksdal består altså både av representanter fra kommunen og av næringslivsrepresentanter. Det synes imidlertid som om de små og mellomstore bedriftene

i området er noe underrepresentert i styret. Videre er det også viktig at man er bevisst den læringseffekten det er forbundet med styrearbeid, slik at det bør være en viss rullering blant representantene for at flest mulig kan ta del i læringsprosessen.

Mye av styrearbeidet har vært av behandling av enkeltsaker. Styret kunne fått mer tid til diskusjoner om veivalg og strategier dersom administrasjonen ble gitt videre fullmakter, eksempelvis ved å heve den øvre beløpsgrensen for hvilke søknader som kan behandles administrativt. På den annen side bør man være forsiktig med å trekke dette for langt. Administrasjonen er liten og har behov for å benytte den kompetansen som styret besitter når saker skal avgjøres, og det kan det svekke selskapets tillit i lokalsamfunnet om for mye ansvar legges på daglig leder i selskapet.

Videre er det også viktig at styret kontrollerer at selskapet i sitt arbeid og gjennom de prosjektene som iverksettes, er lojale ovenfor de strategiske valgene som er gjort i de foreliggende planene. De overordnede strategiene for selskapet gjennomgår en bred demokratisk drøfting, siden handlingsplanen for selskapet også er strategisk næringsplan for kommunen. At selskapet er i stand til å følge opp disse strategiene er viktig i forhold til tillit og oppslutning om selskapet lokalt. Vår vurdering av aktiviteten i Vaksdal er at selskapet langt på vei makter å få til en samordning mellom strategier/satsingsområder, tiltak og prosjekter. Samtidig gjør den spesielle næringsstrukturen på stedet, med få og sårbare bedrifter, at selskapet må finne pragmatiske løsninger på oppgaver som dukker opp underveis, uavhengig av om disse tiltakene er nevnt i handlingsplanen eller ikke. Selskapet har i sitt arbeid vist en slik fleksibilitet, selv om det naturligvis vil være en fare for at oppmerksomheten dreies mot tiltak som ligger utenfor de definerte strategiene.

### **3.2.2. Omstillingsprogrammets administrasjonen**

#### Beskrivelse

Administrasjonen i Vaksdal Næringssekskap består av én heltidsansatt person. Lønnskostnader og styrehonorar utgjorde i 2000 11,7% av de samlede driftsutgiftene for selskapet. Inkluderer vi andre administrative kostnader (reiser, revisor, kontorleie, markedsføring, møtevirksomhet og lignende) kommer vi opp i 19,7% av de samlede driftskostnadene.

Om selskapet skal lykkes i sitt virke avhenger av at eierne og styret klarer å finne fram til en dyktig person til å lede selskapet. Selv om vedkommende formelt sett er underlagt styret, vil den daglige lederen ”farge” selskapet og omstillingsprogrammets profil.

For at den daglige lederen skal kunne fronte selskapets og skape lokal oppslutning rundt omstillingsarbeidet bør han ha kunnskap om næringsdrift og kompetanseutvikling. Det er også viktig å kjennskap til offentlig tilskuddssystemer, og ha kunnskap om den lokale forvaltningen og politiske beslutningsprosesser. Lederen bør også kunne jobbe selvstendig og stå imot press fra enkeltgrupper lokalt. Det er også av betydning at lederen har kjennskap til stedet og et etablert nettverk mot nøkkelpersoner i det lokale nærings- og organisasjonslivet. På den annen side kan det også være fordelaktig å komme utenfra og se på prosessen med nye øyne og til en viss grad være fristilt fra de ”etablerte” løsningene for hvordan det skal skapes lokal utvikling. Det finnes få personer som kan oppfylle alle disse kriteriene, og de fleste vil naturligvis score bedre på noen egenskaper enn på andre.

Vaksdal Næringselskap har hatt to daglige ledere. Den første ble valgt til ordfører etter to år i jobben. Han var fra stedet og hadde jobbet en tid med nærings- og tiltaksarbeid i en av de andre kommunene i fylket. Den nåværende lederen er også fra kommunen. Han var opprinnelig styreleder i selskapet, før han overtok jobben som daglig leder. At det var en person som hadde inngående kjennskap til omstillingsarbeidet i området som overtok som daglig leder, bidro til å gjøre dette skifte mindre ”smertefullt” i det som var en vanskelig fase for omstillingsprogrammet. Hans yrkesmessige bakgrunn er fra tekstilvirksomheten i kommunen, hvor han har jobbet på mellomledernivå. Han er også en aktiv politiker i kommunen. Videre var han sterkt involvert i en lokalt initiert redningsaksjon for den største lokale tekstilvirksomheten. Sammen med andre ansatte og lokale krefter kjøpte han aksjer i selskapet og bidro på den måten til å blokkere en eventuell flytting av virksomheten. Lederen kan derfor sies å bære flere hatter på den lokale arenaen.

### Våre vurderinger

Gjennom sin tilknytning til stedet og årelang aktivitet innenfor politikk og næringsliv har den daglige lederen etablert et omfattende lokalt nettverk som kan benyttes ved initiering av tiltak og prosjekter. Han har også med seg en viktig erfaring om hvordan det gjennom felles løft er



mulig å få til lokale redningsaksjoner. Et minus er at han ikke har operativ erfaring i forhold til det å lede bedrifter. Tilbakemeldinger vi har fått fra aktører i området trekker imidlertid ikke dette fram som en svakhet. Det hevdes derimot at han har et godt inngrep med bedriftene og god forståelse for deres situasjon.

Et potensiell svakhet ved programmet er at en liten administrasjon svekker selskapets tilgjengeligheten for brukerne. I Vaksdal er det imidlertid under etablerte en beredskap i forhold til telefonvakt, slik at det er mulig å komme i kontakt med selskapet også på tidspunkt da daglig leder ikke er på kontoret. Mer problematisk er det imidlertid om den ene personen som utgjør administrasjonen av ulike grunner forhindres i å utføre jobben. Det er både dyrt og vanskelig å holde en beredskap som innebærer at andre kan overta den operative driften av selskapet i kortere eller lengre perioder. En mulig løsning kan være å trekke inn konsulent-selskaper som tidligere har vært involvert i omstillingsarbeidet. Nødvendigheten av å ha en slik beredskap må imidlertid vurderes opp mot de kostnadene og ressursene som vil gå med på etablere et godt system.

### **3.3. Selskapets arbeidsmåte**

#### Beskrivelse

I Vaksdal har omstillingsselskapet ivaretatt flere roller. Det har vært en pådriver for å få i gang lokale utviklingsprosesser, blant annet i små og mellomstore bedrifter. Videre har det gått inn som bidragsytere i forbindelse med tiltak som har vært initiert i næringslivet, for eksempel ved å støtte eksterne bedrifter som har vært på jakt etter nye lokaler. For det tredje har det også måtte fungere som ”saksbehandler” i forhold til søknader om støtte til spesifikke prosjekter, samt gi råd til bedrifter som har vurdert å iverksette tiltak/prosjekter.

Et inntrykk av samspillet mellom omstillingsselskapet og de lokale brukerne kan en få ved å se på andelen egeninitierte prosjekter, altså prosjekter som omstillingsselskapet har tatt initiativ til. Trettifem av 138 prosjekter som hittil (pr.1.3.2001) er igangsatt med finansiell støtte fra omstillingsselskapet er egeninitierte prosjekter. Dette betyr at 3 av 4 prosjekter ble initiert av personer utenfor omstillingsselskapet. Det kan da være en viss fare for at

programmet i for stor grad blir etterspørselstyrt, dvs. at det er brukerne og ikke omstillingsenhetens strategier og initiativ som bestemmer programmets innhold. I avslutningsfasen vil det derfor være viktig at programmet tar tak i noen større strategiske utfordringer, og konsentrerer innsatsen om områder selskapet mener det er riktig å satse på.

I utgangspunktet setter også rammene for omstillingsbevilgningens begrensninger for den rollen omstillingsselskapet skal ha. I retningslinjene for Vaksdal Næringssselskap heter det blant annet at selskapet skal tilby følgende tjenester ovenfor næringslivet; finansiere forprosjekter/forstudier, gi inntil 10 timer gratis veiledning til bedrifter/etablerere, bistå bedriftene med å søke finansiering andre steder, koordinere og iverksette kurs etter behov, hjelpe bedrifter med å finne ut av det kommunale systemet og koble bedriftene mot nyttige miljøer andre steder. Selskapet skal altså være en pådriver, samtalepartner og støttespiller og bidra til at mulighetene i området utredes og avklares. Men i noen tilfeller har selskapet gått utover disse funksjonene. Vaksdal har en liten og sårbar forekomst av små og mellomstore bedrifter, og da omstillingsarbeidet kom i gang i 1997 var det ikke bistand og utredningshjelp disse bedriftene i første rekke etterspurte. En sentral person i omstillingsarbeidet uttaler: *”Da vi begynte var det ikke først og fremst konsulenthjelp bedriftene trengte. De hadde liten egenkapital og klarte ikke å finansiere opp nødvendige fysiske investeringer, så vi måtte hjelpe de med slike ting.”*

I denne perioden forsøkte selskapet derfor å tøyne retningslinjene for omstillingsbevilgningen og bevegde seg i til en viss grad i grenseland for hva omstillingsbevilgningen primært skal brukes til. Dette var nødvendig for å opprettholde og til en viss grad styrke aktiviteten i disse virksomheten.

Rammen for bruk av omstillingsbevilgningen gjør det også vanskelig for omstillingsselskapet å følge bedriftene gjennom hele omstillingsprosessen. Når muligheter er avklart og tiltak skal iverksettes, så melder behovet for investeringer seg. Det er da finansinstitusjoner i markedet eller andre næringsrettede tilskuddsordninger, eksempelvis SND-systemet, som i første rekke skal finansiere prosjektet. For små og mellomstore bedrifter i utkantområdene kan det imidlertid ofte være vanskelig å få til tilfredsstillende finansieringsløsninger. For bedriftene i Vaksdal er det også et problem at de ikke kommer inn under de distriktsrettede virkemidlene i SND-systemet. En respondent i området uttaler: *”Jeg synes ofte det kan bli for mye utredning og arbeid rundt det å finne fram til muligheter. Vi burde hatt penger til å gå inn i*

*hovedprosjekter når et betydelig potensiale avdekkes. Det er ofte vanskelig for bedriftene i vårt område å finansiere opp den siste biten. Derfor skulle det vært en bedre balanse mellom utredning og iverksettelse.”*

### Våre vurderinger

Omstillingsselskaper i Vaksdal har altså ivaretatt flere roller (pådriver, bidragsyter, saksbehandler). Slik vi vurderer det er det hensiktsmessig med en slik differensiert arbeidsmåte. Det er vanskelig å rendyrke en av rollene, og særlig på et lite sted er det viktig at selskapet griper fatt i de ulike mulighetene som finnes. Det er også viktig at utviklingen skjer i et samspill mellom selskapet, næringslivet og lokalsamfunnet for øvrig. Fokuserer selskapet for mye på å være proaktiv og idégenerator, kan det lett bli for dominerende og miste den forankringen i det lokale næringslivet som er viktig for å oppnå resultater på kort og lang sikt.

Siden omstillingsbevilgningen i første rekke skal bidra til å utrede og avklare muligheter, vil man ikke kunne følge bedriftene gjennom hele omstillingsprosessen. Det vil også kunne være en fare for å ”overmette” det lokale bedriftsmiljøet med tilbud om utredningsbistand, kompetansehevende tiltak eller deltakelse i samarbeidsprosjekter. Det er begrenset hvor mye tid og ressurser små og mellomstore bedrifter er villig til å bruke på den type aktiviteter, noe man har erfart i Vaksdal.

Et alternativ vil følgelig være at de lokale omstillingsprogrammene åpner for en litt mer differensiert bruk av midlene. Når mulighetene er avklart på en god måte og risikoen ved prosjektet er avdekket bør omstillingsprogrammet i prosjekter med potensiale for gode resultater kunne bidra også i selve investeringen. Dette vil gi omstillingen et helhetlig preg, og gjøre det mer naturlig å knytte arbeidet direkte opp mot nye arbeidsplasser som måleindikator for programmet.

### 3.4. Bedriftenes erfaringer med programmet og selskapet

#### Beskrivelse

Flere bedrifter omtaler omstillingsselskapet på en positiv måte. En av dem uttaler: *”Vi er tilfreds med den jobben Vaksdal Næringssselskap gjør. De er positivt innstilt og i stand til å handle raskt når det er nødvendig. De er også flinke til å oppsøke bedriftene.”* Selskapet ser ut til å ha tillit i det lokale næringsmiljøet, og den første lederen for omstillingsselskapet ble altså så populær at han endte opp som ordfører i kommunen. Naturligvis er det enkelte bedrifter som vil være misfornøyd med selskapet på grunn av at de ikke har fått den økonomiske støtten som de har ønsket, men slik vil det ”alltid” være.

Videre er det også viktig at omstillingsselskapet tidlig klarer å formidle til bedriftene hva omstillingsbevilgningen og selskapet kan bidra med. Fra Vaksdal Næringssselskap blir det understreket at særlig i den første fasen måtte det brukes tid på å klargjøre ovenfor bedriftene i området at selskapet ikke skulle være en bank, men derimot et redskap for å få igang positive utviklingsprosesser. Dette innebærer blant annet at det også kreves noe av bedriftene som skal delta i programmet.

En kritisk tilbakemeldinger fra én bedriftsleder peker på at midlene blir spredt på for mange brukere og tiltak: *”Jeg synes at selskapet har vært for lite kritisk når de har gitt støtte. Det har vært for mange som har fått. Det burde ikke være nok bare å ha en god idé, du må også kunne dokumentere skikkelig fagkompetanse.”* Som tidligere nevnt var imidlertid noe av bakgrunnen for at omstillingsselskapet særlig i startfasen fordelte midler til relativt mange formål, at det ønsket å få engasjement og en bred oppslutning om arbeidet. At listen for støtte legges relativt lavt kan også forsvares med at noe av omstillingsbevilgningens hensikt er å fungere som en ”testbane” hvor flest mulig gis anledning til å prøve å skape resultater.

En annen bedrift i området hevder at omstillingsselskapet ikke har makter å gi dem en helhetlig oppfølging. Den har både fått økonomiske tilskudd og støtte på kompetansesiden, men fra selskapets side ønskes det også støtte til å markedsføre selskapets produkter mot viktige kunder, i dette tilfelle Vaksdal kommune. I den forbindelse blir det pekt på at det er uheldig at den daglige lederen for omstillingsselskapet også innehar sentrale politiske verv i

kommunen. Dette kan resultere i konflikter mellom hva han ønsker å oppnå som politiker og hva han ønsker å oppnå som daglig leder for omstillingsselskapet. På den annen side er det svært utbredt, og heller ikke mulig å unngå, at det i små kommuner som Vaksdal er personer som deltar på ulike arenaer og ivaretar forskjellige roller. Det er derfor problematisk på et prinsipielt grunnlag å være kritisk til en slik antydning om rolleblanding. Som tidligere nevnt er vårt generelle inntrykk at daglig leders kjennskap til det politiske miljøet og politiske beslutningsprosesser i betydelig grad styrker hans virke i omstillingsselskapet.

Det blir ofte framhevet som viktig for omstillingsprogrammets suksess at hjørnesteinsbedriftene i et området trekkes inn i omstillingsarbeidet. Blant annet poengteres dette gjerne fra SND i deres vurderinger av omstillingsprogrammer. Hjørnesteinsbedriftene besitter i mange tilfeller betydelig industriell og markedsmessig kompetanse og flere av dem opererer på internasjonale markeder preget av sterk konkurranse. Hjørnesteinsbedriftene kan ved å skille ut virksomhetsområder i nye selskaper eller ved at medarbeidere i bedriften begynner for seg selv bidra til at det lokale foretaksmiljøet blir bredere og mer dynamisk.

Men tradisjonelt har det vært vanskelig å engasjere hjørnesteinsbedriftene i omstillingsarbeidet. Også i Vaksdal var det problematisk å få med de store tekstil- og møllebedriftene. En person som har vært engasjert i omstillingsarbeidet uttaler: *”Vi slet mye med å få med de store bedriftene. Det var liten tradisjon for kontakt mellom kommunen og hjørnesteinsbedriftene. I Vaksdal tror jeg at noe av årsaken til dette var at lederne i bedriftene som oftest ikke var fra stedet og at de derfor ikke følte noen lokal tilhørighet”*

I Vaksdal er det gjort flere forsøk på å knytte de store aktørene sterkere til omstillingsarbeidet. I 1998 gikk blant annet omstillingsselskapet inn med et betydelig beløp i det såkalte Millstone-prosjektet ved Stormøllen (som nå er overtatt av Felleskjøpet), der formålet var å utvikle nye produkt (hundefor/kattefor) som skulle bidra til å opprettholde sysselsettingen ved anlegget. Satsingen på disse nye produktet mislykkes, men omstillingsselskapet viste gjennom sitt engasjement at det kunne være en samarbeidspartner for de store aktørene i området, selv om dette naturligvis kan sies å være en mager trøst i et mislykket prosjekt. En person som har vært involvert i omstillingsarbeidet uttaler: *”Vi fikk til en god dialog med bedriften, og vi fikk vist både ovenfor disse og andre at vi kunne gi praktisk hjelp og være en støttespiller også for de store bedriftene.”*

De senere årene har omstillingsselskapet bidratt økonomisk i flere prosjekter ved hjørnesteinsbedriftene, blant annet kompetansehevende tiltak og prosjekter for å avklare markedsmulighetene for nye produkter. Omstillingsselskapet har også bidratt til å opprette en møteplass for de store selskapene og kommunen. Intensjonen er at bedriftene og kommunen skal ha fellesmøte minst en gang i året, blant annet for å avklare hvilke felles utfordringer de står ovenfor. I tillegg deltar, som tidligere nevnt, representanter for hjørnesteinsbedriftene aktivt i styrearbeidet i omstillingsselskapet

### Våre vurderinger

Omstillingsselskapet i Vaksdal ser ut til å ha opparbeidet seg en god posisjon blant de lokale brukerne. Dette gjelder både blant SMB-bedrifter, og etter hvert også blant hjørnesteinsbedriftene i området. Hittil har imidlertid ikke hjørnesteinsbedriftene økte engasjement i omstillingsarbeidet, resultert i etablering av nye selskaper. Det har heller ikke funnet sted en vesentlig kompetanseoverføring fra hjørnesteinsbedriftene til det øvrige næringsmiljøet.

Noe av den kompetansen som de store aktørene besitter kunne vært anvendt til å oppgradere og videreutvikle SMB-bedriftene på stedet. Eksempelvis legger Dale of Norway mye arbeid i å utvikle endringskompetanse i egen organisasjon, slik at de kan håndtere et kontinuerlig konkurranse- og omstillingspress. Om SMB-bedriftene i Vaksdal skal kunne videreutvikles må også de være i stand til å håndtere en tøffere og mer skiftende konkurransesituasjon. Når avstandene "krymper" åpnes de lokale markedene, samtidig som det blir mer krevende å ekspandere i markeder utenfor kommunen. Også kommunen som organisasjon bør styrke sin endringskompetanse, for å bli en næringsvennlig og utviklingsorientert kommune.

Omstillingsselskapet kan informere det lokale næringslivet om hva omstillingsprogrammet og selskapet kan anvendes til, men tillit og forankring utvikles i første rekke gjennom praksis og resultater. En brei profil for programmet innledningsvis var derfor viktig for å få medvirkning fra flest mulig bedrifter i området. Samtidig bør det også tidlig i et program legges vekt på å skape konkrete resultater på kort sikt. Det er derfor viktig at et omstillingsselskap i den første fasen går inn som vesentlig bidragsyter i et eller flere prosjekter som har i seg potensiale til å gi raske resultater. Om slike prosjekter blir vellykkede, vil dette kunne skape optimisme og oppslutning rundt omstillingsselskapet, som dermed kan få ro til å jobbe mot de mer

langsiktige målsetningene. I Vaksdal klarte ikke omstillingsselskapet å vise til slike raske resultater, selv om prosjektet ved Stormøllen hadde et potensiale til å bli en tidlig ”suksesshistorie”.

## **Kapittel 4. Utvikling og endring i rollefordelingen i arbeidet**

I dette kapitlet drøftes oppgavefordelingen og styringsstrukturen mellom de ulike aktørene og instansene som deltar i omstillingsarbeidet i Vaksdal, og tar for seg hvilke endringer det har vært i denne rollefordelingen. Oppmerksomheten rettes mot de kommunale myndighetene, fylkeskommunen og SND, og vi drøfter deres forhold til det lokale omstillingsselskapet. I tillegg kommenteres hvilken rolle konsulenter har hatt i omstillingsprogrammet. KRD har en overordnet eierrolle til programmet ved at de bevilger 50% av det samlede omstillings-tilskuddet og avgjør hvilke områder som skal tildeles omstillingsstatus. KRD er imidlertid ikke ”synlig” i det praktiske omstillingsarbeidet, og vil derfor ikke være gjenstand for drøfting.

### **4.1. Kommunale myndigheter**

#### Beskrivelse

De kommunale myndighetene i Vaksdal var særlig aktive i omstillingarbeidets innledende fase. Aktører fra kommunen definerte problemene som området slet med, og kommunen utformet søknaden og jobbet inn mot sentrale myndigheter for å oppnå omstillingsstatus. Med opprettelsen av Vaksdal Næringssselskap ble det operative omstillingsarbeidet fristilt fra det kommunale administrative apparatet. I det første ordinære driftsåret for selskapet (1997) valgte imidlertid kommunen å gi selskapet disposisjonsrett bare over de sentralt bevilgede midlene til omstillingsarbeidet. Den andelen som kommunen bevilget fra eget næringsfond var fortsatt underlagt kommunal styring. Dette kan tolkes som et ønske fra kommunen om å opprettholde en viss kontroll over omstillingsarbeidet. Det kan også sees på som et uttrykk for usikkerhet i forhold til hvordan omstillingsselskapet ville fungere. Ordningen var imidlertid lite hensiktsmessig, blant annet ble det vanskelig å få til en overordnet styring av utviklingsarbeidet. Det skapte også problemer for brukerne siden de måtte forholde seg til to mer eller mindre likeartede virkemidler. Fra og med 1998 ble derfor omstillingsselskapets gitt disposisjonsrett over alle midlene som skulle anvendes til omstillingsarbeid i Vaksdal.



Etter dette har kommunen hatt en mer tilbaketrukket rolle i forhold til det operative omstillingsarbeidet. Kommunen gis anledning til å påvirke valgene i omstillingsarbeidet gjennom sin styrerepresentasjon i omstillingsselskapet, og gjennom den politiske behandlingen av selskapets handlingsplan. I tillegg rapporteres arbeidet i form av en utførlig årsmelding. Disse elementene bidrar til å gi omstillingsarbeidet en viss forankring i kommunene som politisk og administrativt system. Omstillingsselskapet burde imidlertid i enda sterkere grad informere om selskapets aktivitet og resultater ovenfor det lokale politiske miljøet, sett i lys av at kommunen er majoritetseier i selskapet og bidrar med en betydelig andel av finansieringen. En representant for kommunen uttaler: *”Vaksdal Næringssselskap bør tenke på å styrke sin egen posisjon i forhold til eierne. Særlig med tanke på videreføring av arbeidet er det viktig at de synliggjør resultater og legitimerer egen aktivitet.”* Selskapet uttrykker også vilje til hyppigere informasjon ovenfor majoritetseieren.

Det er viktig at kommunale myndigheter er med på å definere grensene mellom hva som er ordinære kommunale oppgaver og hva som er ansvars- og arbeidsområde for omstillingsselskapet. Omstillingsprogrammet i Vaksdal har hatt en relativ klar næringsprofil, i første rekke rettet mot å etablere arbeidsplasser og heve kompetansenivået i næringslivet. Tiltak rettet mot infrastruktur og Vaksdal som bosted er i liten grad blitt viet oppmerksomhet. Slike tiltak har vært sett på som ordinære kommunale oppgaver, og det har vært en relativ klar oppgavefordeling mellom kommunen og omstillingsselskapet. Som tidligere nevnt er unntaket i første rekke det såkalte ”VIVA-prosjektet/programmet”, som har til formål å styrke Vaksdal som bosted, og som ligger i en gresnesone mellom kommunale oppgaver og omstillingsselskapets oppgaver. I den siste handlingsplanen for omstillingsprogrammet (Handlingsplan for 2001-2002) omtales prosjektet som tiltak 3.1, og det finansieres både med midler fra omstillingsselskapet og gjennom tilskudd fra kommunen. Som et følge av at prosjektet hadde en relativt bred ramme ble det etter hvert definert som et eget ”handlingsprogram”, og det er ansatt en egen programkoordinator (opprinnelig prosjektleder) på full tid til å lede arbeidet. Prosjekt/programansvaret er tillagt kommunen, ved rådmannen.

Programmet har møtt vansker i gjennomføringen av de planlagte tiltakene. Det kan være flere årsaker til dette. For det første var programmet relativt løst definert i utgangspunktet, og en energisk programkoordinator har kommet opp med en rekke aktuelle tiltak. Fra kommunen som programansvarlig, er det blitt understreket at gjennomføring av flere av disse tiltakene forutsettes at de først koordineres med andre oppgaver som kommunen er pålagt. Dermed

forsinkes gjennomføringen. For det andre kan det hevdes at problemene rett og slett skyldes det faktum at programmet er underlagt kommunale styringsprinsipper, gjennom plasseringen av programansvaret i kommunen. Derved illustrerer programmet noe av problemet med å drive proaktivt tiltaksarbeid i et forvaltningssystem som styres av politiske prinsipper. Plasseringen av programansvaret i kommunen impliserer også bruk av kommunale administrative ressurser som det i utgangspunktet er knapphet på. Derved makter ikke kommunen å følge opp programmet og tiltakene på en tilfredsstillende måte. For det tredje kan det også reises spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å operere med et ”program i programmet”. At VIVA fikk programstatus gjør at det på en måte lever sitt eget liv, selv om det altså inngår i handlingsprogrammet for omstillingsarbeidet. Sannsynligvis ville det vært bedre om tiltaket allerede fra starten av hadde vært definert som ulike del-prosjekter. En slik avklaring ville også kunne forenklet styringen og gjennomføringen av aktivitetene.

### Våre vurderinger

Den kommunale styrerepresentasjonen og den politiske behandlingen av omstillingsselskapets handlingsplan, som også er strategisk næringsplan for kommunen, bidrar til å forankre omstillingsarbeidet til kommunen som politisk og administrativt system. I avslutningsfasen og i en videreføring av det lokale næringsutviklingsarbeidet bør imidlertid omstillingsselskapet i enda sterkere grad involvere de kommunale myndighetene for å sikre legitimitet for egen virksomhet. En utfordring for omstillingsselskapet blir derfor å gjøre de rette grepene for å styrke informasjonsflyten mellom selskapet og kommunen.

Med utgangspunkt i VIVA-programmet kan vi også gjøre oss mer generelle betraktninger rundt kommunens rolle i omstillingsarbeidet. Kommunen som aktiv aktør i omstillingsprogrammet impliserer at personer fra den kommunale forvaltningen deltar både som prosjektansvarlige, prosjektledere og som medlemmer av eventuelle styringsgrupper. Deres deltakelse båndlegger derved kommunale administrative ressurser. Fra kommunens side er det derfor viktig at den tidlig er bevisst hvor mye organisasjonen er i stand til å bidra med, og at det i tillegg gjøres en hensiktsmessig fordeling av belastningen i det kommunale forvaltningsapparatet. Det vil eksempelvis være galt om alt prosjektansvaret legges på rådmannen. Det kan selvfølgelig i utgangspunktet hevdes at omstillingsarbeidets betydning forutsetter at kommunen må fristille egne administrative ressurser til omstillingsprogrammet.

Men slike krav kommer i en periode hvor det gjennomføres rasjonalisering og effektivisering av det kommunale forvaltningssystemet, noe som kan resultere i en viss knapphet på administrative ressurser. Et alternativ vil derfor være at omstillingsprogrammet i enkelte sammenhenger ser på mulighetene for å økonomisk kompensere for noe av den tidsbruken som ansatte i den kommunale forvaltningen legger inn i prosjekter i forbindelse med omstillingsarbeidet. Dette vil være med på å sikre engasjement i arbeidet fra kommunens side.

## 4.2. Fylkeskommunen

### Beskrivelse

I mange omstillingsprogrammer har fylkeskommunen en eierrollen fordi den går inn i den lokal/regionale medfinansieringen av omstillingsprogrammet. Fylkets tilskudd kan utgjøre inntil 25% av de totale program kostnadene. I tillegg er fylkeskommunen som oftest også aktive i avklaring- og strategi/forankringsfasen, blant annet ved å ha ansvar for gjennomføring av bakgrunnsanalyser og delta i utformingen av strategier. I Vaksdal bidrar imidlertid ikke Hordaland fylkeskommune med en rundsumsbevilgning til programmet. Den lokale/regionale medfinansieringen dekkes i sin helhet av kommunen, hovedsakelig gjennom kraftinntekter. Hordaland fylket hadde heller ikke noen framtreddende rolle i forbindelse med utformingen av søknaden og gjennomføring av strategi/forankringsprosessen. Omstillingsprosessen var i sterk grad lokalt initiert.

Fylkeskommunens innsats i omstillingsprogrammet i Vaksdal har i stor grad vært avgrenset til at de har en observatør med talerett i omstillingsstyret. Fra en av aktørene i omstillingsarbeidet beskrives fylkeskommunes observatørrolle på følgende måte: *”De har ikke vært særlig aktive i diskusjonene. Med i noen sammenhenger har de bidratt til at vi har løftet blikket ved å bringe på banen mulighetene for interkommunalt samarbeid.”* I den forbindelse har fylket gitt økonomiske tilskudd til et ”Etablererkurs”, som er et samarbeid mellom omstillingsprogrammet i Vaksdal og tiltaksapparatene på Osterøy og i Modalen. Den har også gitt økonomisk støtte til et prosjekt som utreder mulighetene for et samarbeid om næringsutviklingsarbeidet i disse tre kommunene.

## Våre vurderinger

Gjennomgående har Hordaland fylket hatt en relativ tilbaketrukket rolle i omstillingsarbeidet i Vaksdal. Deres posisjon som observatør i styret har vært vanskelig av flere grunner. For det første er det problematisk for en observatør som representant for "byråkratiet" å gi faglige råd om næringsutvikling i det som skal være et næringslivsorientert styre. Rollen som faglig bidragsyter og som formidler av erfaringer fra andre omstillingsprogrammer ivaretas i stor grad av SNDs observatør. Hordaland fylke hadde heller ikke et "eierskap" til den opprinnelige handlingsplanen for omstillingsprogrammet, noe som begrenser fylkets deltakelse i strategidiskusjoner. Fylkets posisjon i styret svekkes også av at det ikke deltar på finansieringssiden med en rundsumbevilgning. Fylket kan da ikke legge sterke føringer på omstillingsarbeidet i området, eventuelt for å få det til å samsvare bedre med det som er fylkets overordnede strategi for næringsutvikling i Hordaland. Fylkets funksjon avgrenser seg i praksis til å informere omstillingsprogrammet i Vaksdal om annet utviklingsarbeid i fylket, og i den grad det er mulig, å "harmonisere" innsatsen med tiltak i andre områder.

### **4.3. SND**

#### Diskusjon av SNDs rolle

KRD har i de fleste omstillingsområdene gitt SND ansvaret for å drive med rådgivning, oppfølging og kvalitetssikring av det operative omstillingsarbeidet. I den videre diskusjonen vil vi gå nærmere inn på SNDs rolle i Vaksdal.

SND innstilte på at søknaden som Vaksdal sendte i 1995 om omstillingsstatus ikke skulle innvilges, og foreslo at næringslivet i Vaksdal heller burde utnytte SNDs spekter av produkter og tjenester bedre. Som kjent ble imidlertid søknaden fra Vaksdal innvilget av KRD, og SND fikk kontroll- og oppfølgingsansvaret i området.

SND var viktige i den første fasen etter at omstillingsstatus var innvilget og jobbet for å få kommunen til å prioritere omstillingsarbeidet og få på plass et omstillingselskap. Dette tok tid siden kommunen manglet erfaring med å drive med næringsutvikling. I perioden 1995-97

brukte SND Oslo ca. 30% av ett årsverk på å følge opp omstillingsarbeidet i Vaksdal. I 1997 ble det meste av oppfølgingen overført til regionkontoret i Bergen. Oppdragslederen her har siden brukt 20% av sitt årsverk til å følge omstillingen i Vaksdal. I tillegg har oppdragsansvarlig ved SNDs hovedkontor i Oslo brukt ca. 10% av sin stilling til denne oppgaven, noe som er blitt redusert til 5% for de siste to årene (2001 og 2002).

SNDs ressursbruk i Vaksdal har altså i hovedsak (etter 1997) vært knyttet til en stillingsbrøk på 20% for SNDs oppdragsleder i området. Dette er noe mindre enn hva man eksempelvis anvender på oppfølging av omstillingsarbeidet i Odda. Vaksdal er imidlertid ikke blant de områdene SND har vurdert som mest problematisk. Dette er ikke uventet gitt at institusjonen var skepsis til at problemene i området var av en slik art at de kvalifiserte til omstillingsstatus. I tillegg til ressursbruken for oppdragsleder har også SND gitt økonomisk støtte til enkeltprosjekter.

SNDs oppfølging av den operative driften av omstillingsprogrammet skjer blant annet ved at SNDs oppdragsleder har status som observatør i styret for omstillingsselskapet. I tillegg kan oppdragslederen komme med innspill og bidrag av betydning for gjennomføringen av enkeltprosjekter. En av de viktigste funksjonene til SNDs observatør i styret i Vaksdal har vært å viderefremme erfaringer som SND har gjort i andre omstillingsområder. En slik erfaringsoverføring er av stor betydning, sett i lys av at styret består av lokale personer uten erfaring fra tilsvarende omstillingsarbeid. Ifølge tilbakemeldingene som vi har innhentet fra området, har SNDs representant også bidratt til at styret har vært bevisst på å følge de strategiene som er lagt for det praktiske arbeidet.

SND har imidlertid i liten grad fungert som en sterk pådriver i omstillingsprosessen. En respondent i området uttaler: *"De (SND) har synspunkter på våre veivalg, men de har ikke i særlig grad tatt initiativ til alternative veivalg. De har heller ikke gitt uttrykk for at vi har vært på helt feilt spor."* Nå kan naturligvis dette tolkes som at man har fått i gang en positiv og riktig prosess i Vaksdal, og at det således ikke har vært nødvendig for SND å gripe inn. Tilbakeholdenhet kan også forklares med at SND fra starten av i liten grad har hatt et "eierforhold" til omstillingsprosessen i Vaksdal. Omstillingsprosessen har vært lokalt initiert og lokalt drevet, og SNDs rolle har i stor grad vært avgrenset til å være kvalitetssikrer.

En annen viktig funksjon for SND i omstillingsområdene er at de kan bringe inn noen av de tjenesteproduktene institusjonen har utviklet for å styrke den lokale omstillingsevnen. Viktigst i så måte er PLP-modellen, som er et verktøy for strukturering og gjennomføring av prosjektarbeid. SND har i samarbeid med konsulenter og Vaksdal Næringssselskap kjørt tre PLP-kurs i Vaksdal. Til sammen har 64 personer i området deltatt på PLP-kurs. Her inngår både personer fra næringslivet, fra kommunen og fra ulike organisasjoner.

Omstillingsprogrammene er pålagt å bruke dette verktøyet som mal for prosjektarbeidet, og prosjektsøknader til omstillingsprogrammet skal derfor i hovedsak følge PLP-strukturen. Fordelen med et slik standardisert verktøy er at det etableres en enhetlig struktur for utvikling og gjennomføring av prosjekter i omstillingsprogrammet. Tilbakemeldingene fra brukerne i området er også gjennomgående positive. En uttaler blant annet: *”Vi deltok på kurset og er veldig fornøyd. Det har også hjulpet oss i utformingen av søknader ovenfor andre finansieringskilder.”* En annen ser også på slike kurs som en viktig arena for erfaringsutveksling: *”Selve kurset var positivt. Kurset gjorde det også mulig for oss å komme i kontakt med andre lokale bedrifter og vi kunne utveksle ulike erfaringer”*.

Gjennomgående framheves PLP som et anvendbart og konkret verktøy som gir en hensiktsmessig strukturering av prosjektarbeidet. Det er også eksempler på at bedrifter i området har tatt i bruk dette verktøyet til prosjektarbeid i egen virksomheten. I tillegg vil den kompetansen som personer tilegner seg gjennom PLP-kurset, eller ved å utforme søknader etter PLP-modellen, kunne anvendes ved utforming av nye prosjekter og søknader om finansiering fra andre offentlige eller private finansieringskilder. Fra omstillingsselskapets side understrekes det også at man etter hvert kan registrere effekter av den lokale læringsprosessen. Begrepene begynner å bli innarbeidet blant aktørene i området, og personer som tidligere har vært involvert i prosjektutforming etter PLP-modellen har naturligvis lettere for å strukturere eventuelle nye prosjektforslag.

En potensiell svakhet ved PLP er at det kan bidra til en ”byråkratisering” av prosjektgjennomføringen. Særlig i utviklingsprosjekter av begrenset størrelse i små og mellomstore bedrifter kan en for stringent bruk av PLP føre til at det relativt sett anvendes for mye ressurser til å etablere en struktur for prosjektet. Brer det seg en holdning blant bedriftene om at det stilles strenge krav i forhold til bruk av PLP ved utforming og gjennomføring av mindre prosjekter kan dette også resultere i at bedriftene vegrer seg for å søke bistand og støtte fra

omstillingsselskapet. Rapporter som vi har innhentet fra aktører i området gir imidlertid et inntrykk av at omstillingsselskapet i Vaksdal har maktet å få til en relativ hensiktsmessig balanse hvor kravene til bruk av PLP tilpasses prosjektenes omfang.

SND har også introdusert enkelte andre tjenesteprodukter i Vaksdal. SMB-utvikling har vært gjennomført for 5 bedrifter, i tillegg er produktet Serviceorientering av kommunesektoren blitt iverksatt. Våren 2001 ble også SNDs Ungdomsprosjekt igangsatt. SND bidrar i finansieringen av disse tjenesteproduktene. I tillegg kan SND være med å finansiere andre utviklingsprosjekter som det finner interessant. Vanligvis støtter SND 2-3 prosjekter i året. Fra omstillingsselskapets side hevdes det også at SND har vært en viktig medspiller og diskusjonspartner om bruk av eksterne konsulenter.

En siste, men viktig, funksjon som SND har i forhold til omstillingsarbeidet er at det gjennomfører prosjektvurderinger underveis i omstillingsarbeidet for å avdekke hvor langt omstillingsområdet er kommet i realiseringen av programmets målsetninger. Disse evalueringene inngår som en del av grunnlagsmaterialet for SNDs faglige vurderinger av omstillingsområdene i forbindelse med områdenes søknader til KR D om tilskudd til omstillingsarbeidet. I disse faglige vurderingene gir SND også tilbakemeldinger til aktørene i omstillingsområdet, noe som fungerer som et korrektiv i omstillingsprogrammet.

### Våre vurderinger

SND har altså fungert som en viktig kvalitetsikrer av omstillingsprosessen i Vaksdal, blant annet ved å formidle erfaringer fra andre omstillingsområder. SND har også tilført området tjenesteprodukter som har styrket kvaliteten på det lokale omstillingsarbeidet. Selv om omstillingsarbeidet i hovedsak har vært lokalt initiert og lokalt drevet har altså SND ytt viktig faglig bistand.

## 4.4. Konsulenter

### Vurdering av konsulentbruk i Vaksdal

Omstillingsprogrammet i Vaksdal har ikke vært preget av en overdreven bruk av konsulenter. Konsulenter har imidlertid laget utredninger for å avdekke utviklingsmuligheter, og gjennomført kurs og kompetansehevende tiltak <sup>6</sup>. Gjennomgående hevder omstillingsselskapets at de har god erfaring med bruk av konsulenter. De har gjort et relativt godt faglig arbeid og framdriften i prosjektene som konsulentene har vært involvert i har vært tilfredsstillende. Utviklingsselskapet har også registrert det problem at konsulenter ofte er dyktige til å produsere ytterligere arbeidsoppgaver på bakgrunn av de gjennomførte prosjektene, og dermed til en viss grad produkter som omstillingsselskapet strengt tatt ikke trenger. Men omstillingsselskapet hevder at det stort sett har maktet å definere ytterlige oppdrag på bakgrunn av egne behov.

Et annet problem ved konsulentbruk er at den lokale læringen begrenses. I Vaksdal har man gjennomgående vært ”tvunget” til å bruke eksterne konsulenter siden det i liten grad finnes lokale leverandører. Det har imidlertid vært en bevist strategi fra omstillingsselskapet side å knytte kompetente lokale personer opp mot ulike prosjekter, for å sikre lokal utvikling av kompetanse og erfaring. Dette ble eksempelvis gjort i forbindelse med utredning om mulighetene for IT-satsing i Vaksdal og bruk av lokale underleverandører for hjørnesteinsvirksomhetene.

En annen viktig erfaring som har vært høstet i Vaksdal er at det ofte kan være fordelaktig å bruke eksterne konsulenter med en viss tilknytning til stedet. Får man tak på de rette personene så gir dette i tillegg til faglige gode innspill, et engasjement i arbeidet som ikke alltid er selvsagt hos eksterne konsulenter.

---

<sup>6</sup> Følgende konsulenter har vært brukt til ulike oppgaver i forbindelse med omstillingsprogrammet i Vaksdal: Kaizen AS, Interforum Partners AS, Bedriftskompetanse AS, Bedriftsutvikling Norge, Maximite AS, Micon AS



## Kapittel 5. Noen foreløpige erfaringer og effekter av omstillingsarbeidet

Dette kapitlet presenterer noen erfaringer fra omstillingsarbeidet i Vaksdal så langt, og avdekke noen foreløpige resultater og effekter av arbeidet. Kapitlet tar utgangspunkt i omstillingsselskapets egenrapportering av effekter og erfaringer.

### 5.1. Aktivitetsomfang

Tabell 5.1 viser at det pr. 1.3.2001 er iverksatt 138 prosjekter i omstillingsprogrammet i Vaksdal. En fjerdedel er såkalte egeninitierte prosjekter, satt i gang av omstillingsselskapet. De øvrige prosjektene har vært initiert av andre aktører i området, mens omstillingsprogrammet har bidratt på utvikling og finansieringssiden. Intensjonen for omstillingsbevilgningen er i første rekke å utrede og avklare muligheter for vekst og utvikling, og dette innebærer at en stor andel av prosjektene er forstudier eller forprosjekt. Av de egeninitierte prosjektene er det 21 forstudier/forprosjekt, dvs. 60% av iverksatte egeninitierte prosjekter, mens resten er hovedprosjekter. Vi har ikke tilsvarende tall for øvrige prosjekter.

Tabell 5.1. Iverksatte prosjekter i omstillingsprogrammet i Vaksdal \*

	1997	1998	1999	2000	Pr. 1.03. 2001	Sum
Egeninitierte prosjekter	10	5	10	9	1	35
Andre prosjekter	18	26	29	29	1	103
<b>Totalt antall iverksatte prosjekter</b>	<b>28</b>	<b>31</b>	<b>39</b>	<b>38</b>	<b>2</b>	<b>138</b>

Note: \* Vi gjør oppmerksom på at prosjektideer kan opptre flere ganger, dvs. både som forstudie, forprosjekt og eventuelt også som hovedprosjekt.

De enkelte prosjektene forutsetter at aktørene som deltar også bidrar i finansieringen. Unntaket her kan være enkelte av de egeninitierte prosjektene, som kan være fullfinansiert av omstillingsprogrammet. I snitt bidrar omstillingsprogrammet i Vaksdal med en fjerdedel av de totale kostnadene for prosjekter hvor de deltar på finansieringssiden (tab.5.2). Dette er

omtrent det samme som i Sokndal (jf.del 6). Den gjennomsnittlige størrelsen på tilskuddene fra Vaksdal er ca. 90 000 kroner pr. prosjekt.

Tabell 5.2. Prosjektkostnader i Vaksdal (1000 kr.)

	1997	1998	1999	2000	Sum	Beløp pr. prosjekt *
Innvilget beløp fra omstillingsprogrammet	1 975	3 353	2 317	4 651	12 296	90,4
Prosjektenes totale kostnader (inkludert egenandel og andre finansieringskilder)	7 953	13 801	5 830	22 778	50 362	370,3
Omstillingsprogrammet andel av de totale kostnadene	24,8	24,3	39,7	20,4	24,4	

Note: \* Antall iverksatte prosjekt pr.31.12.2000 var 136

Omstillingsprogrammet skal kunne gå inn i prosjekter som det kan være vanskelig å få finansiert i markedet, dvs. at terskelen for å få støtte ikke skal være for høy. I Vaksdal er det mindre enn 10% av søknadene som er blitt avslått (tab.5.3). I tillegg er det også en del ideer/tiltak som er blitt stoppet før man er kommet til søknad.

Tabell 5.3. Innvilgende prosjekter i Vaksdal pr.1.3.2001 \*

	Antall	%
Antall innvilgede prosjektsøknader	138	91
Antall avslåtte prosjektsøknader	13	9
Totalt antall søknader	151	100

Note: \* Oversikten over gjennomførte og stoppede prosjekter inkluderer kun egeninitierte prosjekter.

I forhold til gjennomføringsevnen har vi ikke data for de eksternt initierte prosjektene. Av omstillingsselskapets 35 egeninitierte prosjekter er det 3 som er blitt stoppet.

## 5.2. Resultater og effekter

Den opprinnelige målsetningen for omstillingsprogrammet i Vaksdal var å skape brutto 80 arbeidsplasser innen år 2000. Tidspunktet for planlagt måloppnåelse skyldes at programmet var ment å skulle vare i 4 år.

Omstillingsselskapets rapporterer at det fra oppstarten i 1997 til og med år 2000 har bidratt til opprettelsen av 93 nye årsverk. Rundt en tredjedel av disse skyldes vekst i eksisterende selskaper, resten er kommet i nye virksomheter. Til sammen har selskapet bidratt til etablering av 27 nye virksomheter i løpet av omstillingsperioden. I dette tallet inkluderes både lokalt etablerte selskaper og tilflytning av bedrifter uten ifra. De aller fleste etableringene sysselsetter en eller to personer. Den største enkelt etableringen er flyttingen av Vestlandske Industrimontasje fra Samnanger til Vaksdal, som alene ga 19 nye årsverk.

Måloppnåelsen i antall årsverk har vært god. Det er imidlertid visse svakheter ved målingene. Blant annet blir ikke grad av addisjonalitet, dvs. hvor viktig omstillingsprogrammets bidrag har vært til opprettelsen av disse nye arbeidsplassene, spesifisert. I tillegg er det også betydelig usikkerhet knyttet til de 40 årsverkene som hevdes å være skapt i perioden fra 1997 til tredje kvartal av 1998. Av mangel på tall for enkeltvirksomheter som omstillingsprogrammet har vært involvert i, brukes generelle sysselsettingstall for aktuelle næringer i kommunen. Følgelig kan det antas at omstillingsprogrammets reelle bidrag til opprettelsen av arbeidsplasser i denne første delen av omstillingsperioden er betydelig lavere enn 40.

I tillegg til å skape arbeidsplasser skal omstillingsbevilgningen, i følge den overordnede målsetningen for virkemiddelet, bidra til å styrke den lokale næringsutviklingskompetansen. Det ønskes blant annet en profesjonalisering av det offentlig initerte tiltaks- og næringsutviklingsarbeidet (Statsbudsjettet kap 552, post 56). Vaksdal kommune har manglet tradisjon for å drive med tiltaks- og næringsutvikling, og det kan antas at omstillingsprogrammet har bidratt til en betydelig styrking av kommunens kompetanse på dette feltet. Etablering og drift av et omstillingsselskap har bidratt til å profesjonalisere tiltaksarbeidet i kommunen. Omstillingsselskapet er også godt forankret i det lokale næringslivet, og relasjonene mellom det kommunale tiltaksapparatet representert med omstillingsselskapet og det lokale næringslivet er derfor i betydelig grad styrket i løpet av omstillingsperioden. Slike relasjoner var i liten grad utviklet før omstillingsprogrammet ble iverksatt.

Det er også et mål for bevilgningen at næringslivets utviklingsevne skal styrkes. Det er mer problematisk å si noe eksakt om i hvilken grad dette målet er oppnådd. Ved at bedrifter og næringslivsaktører i regionen involveres i prosjekter og deltar på kurs i regi av omstillingsprogrammet skjer det en læring og kompetanseheving. Inntil 1.03.2001 har 64 personer i Vaksdal deltatt på PLP-kurs, mens 196 har deltatt på andre kurs i regi eller med

medvirkning fra omstillingsprogrammet. Samlet har det altså vært 260 deltakere på de ulike kursene. Dette er et vesentlig antall i en kommune med ca 2200 innbyggere i aldersgruppen 20 til 66 år, selv om enkeltpersoner naturligvis kan delta på mer enn et kurs. Både personer fra næringslivet, organisasjonslivet og det offentlige tiltaksapparatet har deltatt på disse kursene. Videre har det altså vært igangsatt 138 prosjekter i omstillingsperioden. Mange av disse prosjektene involverer én eller flere bedrifter i området, og samlet var det i 2000 registrert 145 bedrifter (med ansatte) i kommunen. I tillegg har selskapet også gitt rettledning og informasjon til personer/bedrifter som har vurdert tiltak/etablering, ut over de som har søkt om økonomisk støtte. I 1999 fikk 32 personer/bedrifter slik rettledning uten at det endte opp med en søknad om støtte, mens antallet i 2000 var 37. Det er altså en betydelig andel av bedriftene og innbyggerne i området, som på ulike måter har deltatt i omstillingsprogrammet så langt i omstillingsperioden. Det er derfor rimelig å anta at programmet har styrket det lokale næringslivets utviklingsevne, men det er vanskelig å måle effekten av deltakelsen i prosjekter og på ulike kurstilbud. Her henviser vi til diskusjonen i del 8.

### **5.3. Vurdering av erfaringer fra omstillingsprogrammet**

Omstillingsprogrammet har bidratt til en ”oppgradering” av SMB-virksomheten i området. Det er etablert nye bedrifter, de fleste en- eller to-manns foretak, og i tillegg er det blitt gjennomført kompetansehevede tiltak rettet mot de mindre bedriftene i kommunen. Det er også kjørt oppfølgingsprosjekter mot 4 av disse SMB-bedriftene, blant annet med sikte på å styrke deres markeds- og strategikompetanse. Dette har bidratt til en positiv utvikling for enkelte av disse selskapene, blant annet Hjelle Bakeri.

Selv om stimulering og tilrettelegging for nyetableringer og kompetanseheving har vært vellykket, er det i mindre grad blitt etablert nye nettverk og samarbeidskonstellasjoner mellom SMB-bedriftene i kommunen. Blant annet ble det forsøkt å opprette et SMB-forum, som skulle være en møteplass for de små bedriftene. Men her klarte de ikke, i følge en av de involverte: ”...å flytte ansvaret ut til bedriftene. Det var næringssekskapet, som måtte drive forumet også etter at det var opprettet, og det var ikke meningen.” Noe av bakgrunnen for at SMB-forum har fått liten betydning kan være at de små og mellomstore bedriftene i området er relativt differensierte og opererer innenfor en rekke ulike sektorer. Dermed er det vanskelig

å få til et samarbeid eksempelvis i forhold til innkjøp og markedsføring. Det ble imidlertid også iverksatt et spesifikt prosjekt for å få økt samarbeid i bygg- og anleggsnæringen i Vaksdal, siden de mange små virksomhetene i kommunen kun er i stand til å yte tjenester på et lokalt marked. De har også måtte avstå fra å konkurrere om større lokale oppdrag på grunn av manglende kapasitet. Ved å gå sammen i anbudsrunder kunne de kanskje fått større oppdrag både lokalt og i nabokommuner, men det var liten interesse fra bedriftene for å delta i et slikt samarbeid. Noe av bakgrunnen var at bedriftene i perioden da prosjektet skulle igangsettes hadde god ordtilgang. Små bedrifter skal gjerne være i presset situasjon, før de er villige til å vurdere nye organisatoriske løsninger (Jakobsen 2000).

Også opprustningen og modernisering av et næringsbygg i Vaksdal (Vaksdal Næringspark AS), kan vurderes som et positivt tiltak i regi av omstillingsprogrammet. Flere av de nye bedriftene i kommunen ligger i dette næringsbygget.

Erfaring med gjennomføring av et kompetanseprogram for mellomledere har vært god. Her deltok både personer fra privat og offentlig sektor, og prosjektet bidro til å bedre relasjonene mellom næringslivet og kommunen.

Omstillingsprogrammet i Vaksdal har imidlertid ikke lyktes med å generere ringvirkninger fra hjørnesteinsbedriftene. Produkter/ideer utviklet ved disse selskapene har ikke ført til opprettelsen av nye virksomheter lokalt. Det er blitt gjort forsøk på å få til dette, blant annet det mislykkede Millstone-prosjektet ved Stormøllen.

Noe av bakgrunnen for at det er vanskelig å utvikle nye produkter/bedrifter med utgangspunkt i de aktiviteter som drives ved tekstilvirksomhetene og møllebedriftene i området, er at dette i stor grad er "tradisjonell" industri produksjon med begrensede muligheter for oppsplitting av produksjonsprosessen. I tillegg er også omfanget av Fou-aktiviteter ved disse lokale hjørnesteinsbedriftene relativt begrenset, med unntak av Dale of Norway. Også andre steder har det vist seg vanskelig å skille ut nye bedrifter fra tradisjonell industri virksomhet (Jakobsen m.fl. 2000b).

I Vaksdal har det i liten grad skjedd en direkte overføring av kompetanse fra hjørnesteinsbedriftene til det øvrige lokale bedriftsmiljøet i løpet av omstillingsperioden. De prosjektene som har vært kjørt i regi av de store bedriftene har i begrenset grad involvert andre lokale

selskaper. Et prosjekt som skulle knytte lokale bedrifter som underleverandører til hjørnesteinsvirksomhetene var lite vellykket.

Selv om altså omstillingsselskapet har klart å involvere de store bedriftene både i styrearbeid og i prosjektsammenheng, er de lokale effektene av deres deltakelse av begrenset omfang. Dette kan både skyldes trekk ved næringene hjørnesteinsbedriftene tilhører (tekstilindustri og næringsmiddelindustri), men det kan også skyldes at de lokale SMB-bedriftene ikke er attraktive nok, slik at hjørnesteinsbedriftene ikke ser seg tjent med samarbeid. Spesielt vil dette kunne gjelde fremmedeide hjørnesteinsbedrifter, som er del av større konsern. Da vil konserninteresser ofte avgjøre nettverksstrategiene (Fløysand m.fl. 2000).

Gjennomgående er det også et problem for et lokalt omstillingsprogram i en industrikommune dominert av eksterne eide hjørnesteinsbedrifter at en rekke viktige prosesser foregår på et overlokalt nivå. Eksempelvis har konserninterne beslutninger i Felleskjøpet og Norgesmøllen ført til at til sammen nesten 100 arbeidsplasser innenfor administrasjonen i disse virksomhetene har forsvunnet fra Vaksdal i løpet av omstillingsperioden. I tillegg er det også en utvikling i hjørnesteinsbedriftene mot at gamle tradisjonelle arbeidsplasser erstattes av et fåtall IT-baserte arbeidsplasser, siden sterk konkurranse på nasjonale og internasjonale markeder skaper et kontinuerlig press for å effektivisere produksjonen. Kommunen har altså mistet flere arbeidsplasser ved de to store møllevirksomhetene enn hva som samlet har vært generert av nye arbeidsplasser i kommunen som følge av omstillingsprogrammet (93 årsverk). For en kommune som Vaksdal, som gjennom generasjoner har vært dominert av arbeidsplasser som etterspør lav eller ingen utdanning, kunne slike administrative kompetansearbeidsplasser på sikt vært viktige for å holde på yngre arbeidstakere eller få tilbake ungdom som har tatt utdanning utenfor kommunen. Så langt har man i liten grad funnet slik kompetanse lokalt. Vi minner om at mange av de som har hatt administrativt arbeid i disse bedriftene, har vært innpendlere fra Bergen. Og det er sannsynligvis i Bergen de befinner seg, mange av de potensielle tilbakeflytterne som hittil ikke har flyttet tilbake når det har kommet til stykke.

Spørsmålet er om omstillingsprogrammet i Vaksdal kunne ha arbeidet mer aktivt for å påvirke disse interne konsernbeslutningene i møllebedriftene. Felleskjøpets ønsket ved oppkjøpet av Stormøllen å samordne administrasjonen til hovedkontoret i Oslo. Å opprettholde administrasjonsavdelingen i Vaksdal var derfor et lite aktuelt alternativ.

Norgesmøllens flytting av administrasjonen fra Vaksdal til Bergen ble blant annet gjennomført for å oppnå bedre tilgang til storbyens infrastruktur, eksempelvis flyplass. I begge tilfellene er det vanskelig for et omstillingsprogram å argumentere for at selskapene av hensyn til lokale arbeidsplasser i Vaksdal ikke burde gjennomført slike lokaliseringmessige tilpasninger, som særlig for Felleskjøpets del innebar betydelige kostnadsbesparelser. Omstillingsselskapet har imidlertid hatt en dialog med begge selskapene for å oppnå en viss kompensasjon for tapet av arbeidsplasser. De har oppnådd å få til en god leieavtale for de kontorlokalene som Felleskjøpet og Norgesmøllen eier på Vaksdal. Omstillingsprogrammet jobber nå aktivt for å få inn nye bedrifter i disse kontorlokalene, og kan tilby eksterne virksomheter gunstige leievilkår. Lokalene er særlig tilpasset tjenesteytende virksomhet, men det er naturligvis vanskelig å få slike bedrifter til å velge Vaksdal istedenfor eksempelvis Bergen som lokaliseringalternativ. Eksterne bedrifter kan også verge seg mot å flytte til nye lokale om det ikke finnes tilgjengelig lokal arbeidskraft med den rette kompetansen.

## Kapittel 6. Avslutningsfasen og videreføring av utviklingsarbeidet

### 6.1. Innsatsen i avslutningsfasen

#### Beskrivelse av intensjonene for avslutningsfasen

I Vaksdal er nå omstillingsarbeidet gått inn i avslutningsfasen. Det er laget handlingsplan for den siste toårs perioden (2001-2002), og 2002 er siste år med omstillingstilskudd fra sentrale myndigheter. Det lokale omstillingsarbeidet står dermed overfor betydelige utfordringer. Resultater av arbeidet må synliggjøres, tiltak av mer langsiktig karakter bør iverksettes og veivalg for det lokale nærings- og utviklingsarbeidet etter at omstillingsperioden er over må avklares.

KRD og SND ønsker at omstillingsprogrammet skal konsentrere innsatsen i den avsluttende fasen. SND uttaler blant annet følgende i forbindelse med utarbeiding av handlingsplan for denne siste perioden: *"...at det foretas en betydelig konkretisering og prioritering av de endelige tiltakene det skal satse på og at disse bygger på de områder der en tidligere har lagt et grunnlag for oppfølging, samtidig som en vurderer nye grep for å få uttelling resultatmessig"* (SND 16.6.00).

Det lokale omstillingsselskapet har vært operativt siden 1997, og gjennom sitt virke og tilhørende læringsprosesser er det både i administrasjon og styre etablert kompetanse i forhold til det å drive med omstillingsarbeid. Også blant aktører i næringslivet og kommunen, som har deltatt i omstillingsarbeidet, har det skjedd en viss styrking av utviklingskompetansen. Det erfaringsgrunnlaget som er bygget opp gjennom denne lokale læringen gir et godt utgangspunkt for å gi omstillingsarbeidet et løft avslutningsvis.

Lokale aktørene uttaler også at det nå må tenkes langsiktig: *"Det vi ønsker å legge opp til i siste fase er å sette i gang noen viktige prosjekter som kan leve videre etter omstillingsperioden. Vi er bevisst på at vi må få gjort noen grunnleggende ting som kan være fordelaktig for næringslivet når perioden er over."*



Blant de mer langsiktige tiltakene som skisseres i Handlingsplan for 2001-2002 er blant annet opprettelsen av et Informasjons- og opplæringscenter (tiltak 1.2). Programmet ønsker å etablere et senter for læring og kompetansebygging som skal tilpasses kommunen og næringslivets behov. Det vil finne fram til egnede lokaler og utruste disse slik at de kan benyttes av lokale brukere. Prosjektet er i oppstartfasen, og fysiske utforming, organisering, drift og finansiering av senteret er enda ikke avklart.

### Våre vurderinger

Det er fordelaktig at omstillingsprogrammet ønsker å tenke langsiktig og gjennomføre en konsentrert satsing i avslutningsfasen. Av konkrete tiltak vurderer vi planene om et Informasjons- og opplæringscenter som positivt. Det tar utgangspunkt i et spesifikt lokalt problem, nemlig lavt kompetanse- og utdanningsnivå, og knytter seg samtidig opp mot generelle utviklingsprosesser i nærings- og samfunnslivet med kompetanse som konkurransetrinn i næringslivet og behovet for livslang læring i befolkningen. I tillegg er det å styrke den lokale kompetanse et langsiktig tiltak for å skape og trygge arbeidsplasser på stedet. Utfordringene ved å etablere et lokalt kompetansesenter er imidlertid betydelige. En kritisk faktor er å få på plass en finansieringsløsning for etablering av senteret. I en eventuell driftsfase vil det både være en utfordring å få tak på de rette lærerkreftene og organisere driften på en hensiktsmessig måte. Det er også viktig å avklare hvor villig det lokale næringslivet og kommunen vil være til å kjøpe tjenester fra et slikt senter. En skal ikke se bort fra at et lokalt marked kan bli noe for snevert. Alternativt ville vært å gi senteret en regional innretning, og styrke markedsgrunnlag for driften. Dette skal vi komme tilbake til senere.

Et annet og mer generelt spørsmål er om bruken av midler i avslutningsfasen (2001-2002), som samlet beløper seg til 9 millioner kroner, i sterk nok grad er konsentrert. En fokusert satsing i avslutningsfasen, kan sikre at omstillingsprogrammet "setter varige spor". Et alternativ her vil være å bidra til et større løft i en lokal bedrift som har vist betydelig utviklingspotensiale, og som opererer i markeder hvor det finnes vekstmuligheter. Et annet vil være å bruke betydelige ressurser på å få til en etablering av en ekstern bedrift. Omstillingsbevilgningens rammevilkår kan imidlertid sette grenser for en slik konsentrert innsats, siden bevilgningen har en øvre grense på 800 000 kroner pr. prosjekt og bare unntaksvis kan nyttes til fysiske investeringer. Et tredje alternativ vil være å benytte betydelige ressurser til et større

egeninterte ”paraplyprosjekt”. Satsingen på Informasjons- og opplæringscenteret er her et nærliggende tiltak. Å iverksette prosesser for å få i gang en mulig etablering av en næringshage, etter SIVA-modellen, kan være et annet tiltak. Kontorlokalene til Felleskjøpet/Norgesmøllen kan være et godt lokaliseringsalternativ, men fra SIVA understrekes det at det er en forutsetning for utviklingen av en eventuell næringshage at sterke lokale næringslivs-aktører er sentrale i arbeidet.

## **6.2. Diskusjon av en videreføring av utviklingsarbeidet**

Et annet sentralt spørsmål er hvordan det skal drives utviklingsarbeid i området etter at omstillingsperioden er over. Omstillingstilskuddet er en ekstraordinær bevilgning i en tidsavgrenset periode, og når perioden er avsluttet er det aktørene i området som primært må finansiere tiltaks- og utviklingsarbeidet. Et viktig forhold som må få en lokal avklaring er om arbeidet i hovedsak skal videreføres i sin nåværende form, eventuelt med enkelte tilpasninger, eller om det skal etableres en ny organisatorisk løsning for utviklingsarbeidet i området.

Vaksdal Næringssselskap ble opprettet som et redskap for å ivareta det operative omstillingsarbeidet . Selskapets virke etter omstillingsperioden er i betydelig grad avhengig av i hvilken grad dette tiltaket, og denne organisatoriske løsningen, oppfattes som vellykket. Som påpekt tidligere har selskapet fått et godt inngrep med det lokale næringslivet, og fra kommunale myndigheter oppfattes fristillingen av tiltaksarbeidet i et eget selskap som et vellykket grep. Dermed er viktige forutsetninger på plass for at det kan bygges videre på denne etablerte organisatoriske løsningen.

Det er imidlertid en betydelig utfordring knyttet til finansieringen av arbeidet. For det første faller det statlige tilskuddet til omstillingsarbeid bort i 2002. Videre er det et åpent spørsmål om kommunale myndigheter vil bruke like mye midler til næringsutviklingsarbeid også etter at omstillingsperioden er over. Vaksdal kommune har foreløpig besluttet at omstillings-selskapet skal ivareta det kommunale omstillings- og tiltaksarbeidet ut den gjeldende kommunestyreperioden, dvs. til høsten 2003. Representanter for kommunale myndigheter signaliserer allerede at en stram kommuneøkonomi kan føre til at satsingen på tiltaks- og næringsutviklingsarbeid reduseres, og da må ambisjonsnivået for selskapet senkes. Selskapet

vil sannsynligvis kunne ivareta ordinære oppgaver som rullering av kommunale planer, behandling av henvendelser fra bedrifter og konsulentbistand til det lokale næringslivet. Mulighetene for å finansiere egeninitierte prosjekter eller gi finansiell støtte til andre gode prosjekter vil imidlertid bli betraktelig redusert.

Et alternativ for selskapet vil være å etablere en mer markedsbasert finansiering. Erfaringer fra andre områder tilsier imidlertid at det er problematisk å få forpliktende deltakelse fra næringslivet ved finansiering av et slikt utviklingselskap. En representant for SND uttaler: *”Det er ofte veldig vanskelig å få med bedriftene når slike selskaper skal finansieres. Bedriftene vil være opptatt av at de selv skal ha noe igjen for det tilskuddet de gir”*. Også en uttalelse fra en sentral lokal næringslivsrepresentant i Vaksdal understreker at straks det dreier seg om ordinære kjøp av tjenester så settes det strenge krav til leverandøren: *”I det øyeblikket vi skal begynne å betale for en tjeneste så vil vi komme med spesifikasjoner i forhold til det produktet som tilbys. Slik jeg ser det er den jobben som næringselskapet gjør, noe som det offentlige bør finansiere”*.

Et eksempel på et omstillingsområde hvor næringslivet har vært med på å finansiere videreføring av utviklingsarbeidet er Sauda. Bedriftene betaler her inn en årlig medlemsavgift og garanteres gratis konsulentbistand tilbake. I tillegg har kommunen forpliktet seg til å kjøpe tjenester for et minimumsbeløp fra selskapet. Det er imidlertid et noe større lokalt bedriftsmiljø i Sauda enn hva tilfellet er i Vaksdal.

Et annet alternativ som i utgangspunktet vil kunne styrke finansieringen av et utviklingselskap er at arbeidet gis en interkommunal eller regional dimensjon. Flere kommuner vil da kunne bidra i finansieringen, og mulighetene for å hente inn ressurser fra næringslivet vil kunne øke. Videre vil et interkommunalt eller regionalt samarbeid lettere kunne utløse finansiering fra fylke eller nasjonale tilskuddsordninger, siden disse ofte forutsetter samarbeid mellom flere kommuner. Andre fortrinn ved et slik interkommunalt utviklingsapparat er at det kan bygges videre på erfaringsgrunnlag fra utviklingsarbeid i ulike kommuner, og det åpner for å etablere et operativt utviklingsorgan som har en noe bredere kompetansebasis enn hva som er mulig å få til i lokale selskaper.

Som tidligere nevnt arbeides det i området med å i første omgang få til et formelt samarbeid mellom tiltaksapparatene i Vaksdal, Osterøy og Modalen. Skal det etableres et inter-

kommunalt utviklingsorgan, er det en samordning av arbeidet i disse tre kommunene som virker mest aktuelt. En representant for kommunale myndigheter i Vaksdal åpner for en slik løsning: *”Vi må finne fram til de beste erfaringene fra driften av næringssekskapet og samordne dette med andre ressurser som brukes til næringsutvikling. Vi har et reiselivslag som er et samarbeid mellom de tre kommunene, og det er også samarbeid i bruken av ressurser til landbruket”*.

For å få til et effektivt interkommunalt utviklingsarbeid er det imidlertid flere utfordringer på organisasjonssiden. En løsning vil være å opprette et nytt interkommunalt næringssekskap med eiere fra alle tre kommunene, og eventuelt fusjonere inn de eksisterende næringssekskapene. En annen vil være å utvide aksjekapitalen og få inn flere eiere i Vaksdal Næringssekskap, og dermed utvide virkeområde til dette sekskapet. For å få en konsentrert innsats er det uansett svært viktig at arbeidet samordnes i ett felles organ, og at det ikke parallelt eksisterer kommunale utviklingsorgan eller interkommunale organ på bransjespesifikke områder.

Det vil uansett være en tidkrevende prosess å etablere et interkommunalt utviklingssekskap med god forankring i næringslivet, blant annet sett i lys av erfaringene med etableringen av Vaksdal Næringssekskap. I tillegg vil det nå være representanter fra næringslivet og kommunale myndigheter i tre og ikke bare én kommune, som skal involveres i arbeidet. En rekke ulike synspunkter på organisering og drift av et slikt sekskap må dermed samordnes. Videre kan det også være ulike oppfatninger blant politikere og næringslivet i de ulike kommunene av hvor mye ressurser som bør brukes til slikt utviklingsarbeid. Sannsynligvis vil erkjennelsen av viktigheten av et slikt arbeid være større i Vaksdal enn i Osterøy kommune, der det er et godt fungerende småbedriftsmiljø.

Et tredje alternativ er at aktivitetsområde til det eksisterende utviklingsorganet i Vaksdal utvides, noe som eventuelt kan kombineres med et videre eller inter-kommunalt geografisk virkeområde for organet. Det som her kan være et nærliggende alternativ er at virksomheten i det planlagte Informasjons- og opplæringsseksenteret samordnes med aktiviteten i utviklingssekskapet. Følgelig vil det da kunne etableres et interkommunalt utviklingsorgan som organiserer og tilrettelegger opplæring og kompetansehevede tiltak, som tilbyr bedrifter ulike konsulenttenester, som til en viss grad kan være med å finansiere mindre prosjekter, som kan initiere utviklingstiltak i regionen og som kan knytte virksomheter i området opp mot

aktuelle samarbeidspartnere og alternative finansieringskilder. Som nevnt ovenfor må det gjøres en rekke avklaringer i forhold til organisasjonsform og finansiering før en slik modell kan realiseres.

Et forhold som til en viss grad vil kunne segmentere den gjeldende organiseringen av utviklingsarbeidet i Vaksdal er at kommunen som en følge av økning i arbeidsgiveravgift for private og offentlige virksomheter i området i en overgangsfase vil få refundert et ganske betydelig beløp fra staten. Midlene vil bli utbetalt til Vaksdal kommune og beløper seg oppad til ca. 30 millioner kroner for årene 2001-2003. Kommunen har vedtatt å gi Vaksdal Næringssselskap oppgaven med å forvalte og disponere disse midlene. De administrative ressursene som vil være knyttet til en slik oppgave sikrer driften av omstillingsselskapet den første tiden etter at omstillingsperioden er over (2002 er siste året med omstillingsbevilgning). Det at Vaksdal Næringssselskap har fått oppgaven med å forvalte midlene kan også sees på som en tillitserklæring i forhold til det arbeidet som selskapet har gjort.

Midlene, som ikke kan bevilges til enkeltbedrifter, skal i første rekke brukes til infrastrukturtiltak og til tiltak rettet mot kompetanseheving. Kommunen har satt opp sine prioriteringer for bruken av midler, og bedriftene i Vaksdal er blitt gitt anledning til å komme med sine innspill. De refunderte midlene bidrar altså til å styrke inntektgrunnetil Næringssselskapet, ved at de må tilføres ressurser for å administrere bruken av kompensasjonsmidlene. Videre gir de også omstillingsselskapet en unik mulighet til å initiere større tiltak som bare delvis, kan finansieres over omstillingsmidlene. Blant annet vil det kunne være aktuelt å anvende noen av midlene til gjøre fysiske investeringer i det planlagte Informasjons- og opplæringscenteret i kommunen. Det vil også bli brukt midler til å bygge ut et bredbåndstilbud til næringsliv og husstander i kommunen. Dette vil kunne styrke det lokale næringslivet og gjøre kommunen mer attraktiv som bosted. Rundt en fjerdedel av midlene vil gå til å styrke veinettet i området. Også Osterøy kommune har fått kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift, men det er ikke lagt opp til noe samarbeid mellom Osterøy og Vaksdal i henhold til disponeringen av midlene.

Til tross for at omstillingsarbeidet så langt ser ut til å ha gitt flere positive resultater står Vaksdal kommune ovenfor betydelig utfordringer i årene som kommer. Møllevirksomhetene i kommunen har i løpet av omstillingsperioden gått over til å bli rene produksjonsfilialer, dermed er de enda mer sårbare for eventuelle beslutninger i konsernet om rasjonalisering og

samordning av aktiviteter. For tekstilvirksomhetene er utflagging er stadig mer aktuelle problemstilling. Konkurrentene på de internasjonale markedene opererer med betydelig lavere arbeidskraftkostnader enn de norske selskapene, og de siste årene har flere av de gjenværende norske tekstilbedriftene flyttet virksomhetene til utlandet. SMB-bedriftene i kommunen er imidlertid blitt styrket gjennom omstillingsprogrammet, og samtidig har man etablert en vesentlig lokal kompetanse på det å drive med nærings- og utviklingsarbeid. Utfordringen framover for å sikre at folketallet opprettholdes vil i tillegg til å jobbe med næringsutvikling være knyttet til det å øke bolysten i området. Kommunen må gjøres mer attraktiv som bosted for yngre arbeidstakere, eksempelvis med arbeidssted i Bergen. Tiltaksapparatet må også bidra til å utvikle selskaper som etterspør unge kompetente arbeidstakere, slik noen av de yngre arbeidstakerne finner det attraktivt å både bo og arbeide i Vaksdal kommune.

## **Kapittel 7. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger**

### **Profil og målsetninger**

Omstillingsprogrammet i Vaksdal har hatt en næringsprofil rettet mot nyskapning og kompetanseheving i næringslivet. Programmet har i stor grad vært næringsnøytralt, og hovedmålsetningen i det meste av programperioden har vært å skape nye arbeidsplasser i kommunen. Programmet har hatt fornuftige og realistiske målsetninger og strategier. I avslutningsfasen bør arbeidet spisses mot utvalgte virksomheter/sektorer, og det økte fokuset mot utviklingsmuligheter mot landbruket er således positivt. I tillegg kunne også programmet i større utstrekning trukket inn skole, ungdom og organisasjonslivet. Disse er viktige i arbeidet for å bedre trivselen og styrke Vaksdal som bo- og arbeidssted. ”VIVA-prosjektet/programmet” og ”Ungdomsprosjekt” vurderes i den sammenhengen som positive tiltak.

### **Organisering og styring av omstillingsarbeidet**

I Vaksdal er det operative omstillingsarbeidet fristilt i et eget AS, med kommunen som største eier. Frikoplingen har gjort det mulig for omstillingsorganet å arbeide effektivt uten politisk detaljstyring og har åpnet opp for deltakelse fra næringslivet på eiersiden og i styringen av omstillingsorganet. Samtidig sikres kommunal innflytelse gjennom kommunal styre-representasjon. Fristillingen vurderes som et vellykket grep.

Styret for Vaksdal Næringssselskap består av 3 representanter for kommunen, 3 fra næringslivet og 1 fagforeningsrepresentant. Av de 3 representantene fra næringslivet kommer to fra hjørnesteinsbedriftene, noe som bidrar til å forankre disse til omstillingsarbeidet, og 1 fra det øvrige næringslivet (hovedsakelig SMB-bedrifter). SMB-bedriftene i området kan altså se ut til å være noe underrepresentert, all den tid der er innenfor denne delen av næringslivet de nye arbeidsplassene i området skal skapes

Mye av styrearbeidet har bestått av behandling av enkeltsaker. Mulige tiltak for å få mer fokus på strategidiskusjoner i styrearbeidet er å gi administrasjonen videre fullmakter og å tilstrebe at styre ikke bruker for mye tid på ”små-prosjekter”.

### **Selskapet og administrasjonens arbeidsmåte**

Omstillingselskapet i Vaksdal har både vært en pådriver for å få i gang lokale utviklingsprosesser, bidragsyter i forbindelse med tiltak initiert i næringslivet og saksbehandler ved søknader om støtte til enkeltprosjekter. For å fange opp de mulighetene som finnes lokalt, er det fornuftig med en slik arbeidsmåte i et lokalt omstillingsprogram. Samtidig er det en fare for at programmet blir etterspørselstyrt, ved at brukernes, og ikke omstillingsenhetens strategier og initiativ, bestemmer programmets innhold. I avslutningsfasen bør derfor programmet ta tak i noen større strategiske utfordringer, og kanalisere en betydelig andel av sine ressurser til disse satsingene.

Omstillingsbevilgningen skal i første rekke bidra til å utrede og avklare muligheter. I lokale programmer vil det være en fare for at det lokale bedriftsmiljøet blir "overmettet" med tilbud om utredningsbistand, kompetansehevende tiltak eller deltakelse i samarbeidsprosjekter. I Vaksdal har man da også erfart at det er begrenset hvor mye tid og ressurser små og mellomstore bedrifter er villig til å bruke på denne type aktiviteter. Et alternativ vil følgelig være at lokale omstillingsprogrammer gjennomgående åpner opp for en mer differensiert bruk av midlene. Når mulighetene er avklart på en god måte og risikoen ved et prosjekt er avdekket bør omstillingsprogrammet kunne bidra også i selve investeringsfasen i prosjekter med potensiale for gode resultater.

Omstillingsprogrammet i Vaksdal ser ut til å ha opparbeidet seg en god posisjon blant de lokale brukerne. Dette gjelder både blant SMB-bedriftene, og etter hvert også blant hjørnesteinsbedriftene i området.

### **Rollefordeling**

Kommunens påvirker i først rekke omstillingsarbeidet gjennom den kommunale styrerepresentasjonen og ved den politiske behandlingen av omstillingselskapets handlingsplan, som også er strategisk næringsplan for kommunen. I avslutningsfasen og i en videreføring av det lokale næringsutviklingsarbeidet bør imidlertid omstillingselskapet i enda sterkere grad involvere de kommunale myndighetene for å sikre legitimitet for egen virksomhet. En utfordring for omstillingselskapet blir derfor å gjøre de rette grepene for å styrke informasjonsflyten mellom selskapet og kommunen.



Hordaland fylkeskommune og SND er blant de "eksterne" aktørene som deltar i omstillingsarbeidet i Vaksdal. Fylket var imidlertid ikke en aktiv part i utformingen av omstillingssøknad eller ved gjennomføringen av strategi/forankringsprosessen. Fylkeskommunen bidrar heller ikke i basisfinansieringen av programmet. Programmet har vært lokalt initiert og lokalt drevet, og fylket har hatt en relativt passiv rolle i det operative omstillingsarbeidet. Fylkeskommunen har imidlertid i enkelte sammenhenger bidratt til at prosjektarbeidet har fått en interkommunal innretning.

Som ansvarlig for den statlige oppfølgingen av omstillingsarbeidet har SND fungert som en viktig kvalitetssikrer av omstillingsprosessen i Vaksdal, blant annet ved å formidle erfaringer fra andre omstillingsområder. SND har også tilført området tjenesteprodukter, noe som har bedret kvaliteten på det lokale omstillingsarbeidet. Gjennomgående har altså SND gitt en viktig faglig bistand til omstillingsprogrammet..

Det har også vært brukt konsulenter i dette omstillingsprogrammet, blant annet for å avdekke utviklingsmuligheter og for å gjennomføre kurs og kompetansehevende tiltak. Gjennomgående har omstillingsselskapet god erfaring med bruken av konsulenter, selv om det registreres at konsulenter ofte er dyktige til å skaffe seg nye arbeidsoppgaver i kjølevannet av de gjennomførte prosjektene. En annen viktig erfaring som har vært høstet i Vaksdal er at det ofte kan være fordelaktig å bruke eksterne konsulenter med en viss tilknytning til stedet. Får man tak på de rette personene gir dette, i tillegg til gode faglige innspill, et engasjement i arbeidet som ikke alltid er selvsagt hos eksterne konsulenter uten slik stedstilknytning.

### **Erfaringer og effekter**

Måloppnåelse i form av nye arbeidsplasser ser ut til å være god i Vaksdal. Vaksdal kommune har manglet tradisjon for å drive med tiltaks- og næringsutviklingsarbeid, og omstillingsprogrammet har derfor også bidratt til profesjonalisering av dette arbeidet. Gjennom prosjektarbeid og kursing må vi også anta at det har skjedd en styrking av det lokale næringslivets utviklingsevne. Det har blant annet funnet sted en viss oppgradering av SMB-bedriftene, men det er i liten grad blitt etablert nye nettverk og samarbeidskonstellasjoner mellom disse virksomhetene. Hjørnesteinsbedriftene er etter hvert blitt mer involvert i omstillingsprogrammet, men hittil har det ikke vært mulig å identifisere positive lokale ringvirkninger, i form av nye bedrifter eller lokal kompetanseoverføring, som en følge av dette økte engasjementet.

### **Avslutningsfasen**

Konsentrert innsats i avslutningsfasen må til for at omstillingsprogrammet skal sette ”varige spor”. Omstillingsselskapet ønsker også dette, men den siste handlingsplanen burde i større grad gitt uttrykk for vilje til å satse på noen større tiltak. Vi vurderer imidlertid den planlagte satsingen på Informasjons- og opplæringscenteret som positiv.

En videreføring av utviklingsarbeidet i Vaksdal bør bygge videre på de investeringene som er gjort og de erfaringene som er høstet med gjennomføringen av et omstillingsprogrammet og drift av et operativt omstillingsorgan. Samtidig bør det framtidige arbeidet gis en interkommunal innretning. Det har ofte vist seg svært vanskelig å få forpliktende deltakelse fra næringslivet i finansieringen av driften av et utviklingsselskap for én enkelt kommune. Med et interkommunalt samarbeid om et slikt selskap, eksempelvis mellom Vaksdal, Osterøy og Modalen, ville kunne gitt tilgang på mer kommunale midler, samtidig som mulighetene for å hente inn ressurser fra næringslivet ville økt. Utviklingsarbeidet kan da også rettes inn mot en større bredde av virksomheter. Videre vil det være fornuftig å samordne aktiviteten i et slikt utviklingsselskap med virksomheten til det planlagte Informasjons- og opplæringscenteret. Utfordringen vil være å etablere et interkommunalt utviklingsorgan som kan ivareta det kommunale tiltaksarbeidet i de tre kommunene, som kan organisere og tilrettelegge opplæring og kompetansehevende tiltak, som kan tilby bedrifter ulike konsulenttenester, som til en viss grad kan være med å finansiere mindre prosjekter, og som kan initiere utviklingstiltak for regionen.



## **DEL 4**

# **Evaluering av omstillingsprogrammet i Bremanger**



## Innhold

<b>1. Næringsliv, befolkning og omstillingsstatus</b> .....	141
1.1. Folketallsutvikling.....	141
1.2. Historiske utviklingstrekk.....	142
1.3. Næringsliv og arbeidsmarked.....	142
1.4. Kommunikasjon og infrastruktur.....	144
1.5. Bakgrunnen for omstillingsstatus.....	145
<b>2. Strategivalg i omstillingsarbeidet</b> .....	147
2.1. Den første handlingsplanen.....	147
2.2. Rulleringer av handlingsplanen.....	148
2.3. Vurdering av strategier og satsingsområder.....	150
2.4. Vurdering av målsetninger.....	153
2.5. Diskusjon av den lokale forankringer av omstillingsarbeidet.....	154
<b>3. Organisering og styring av omstillingsarbeidet</b> .....	156
3.1. Valg av organisasjonsform.....	156
3.2. Styring av omstillingsarbeidet.....	158
3.3. Omstillingsenhetens arbeidsform.....	159
3.4. Bedriftenes erfaringer med selskapet og programmet.....	162
<b>4. Rollefordeling i arbeidet</b> .....	165
4.1. Omstillingsenheten og kommunen.....	165
4.2. Fylkets rolle.....	167
4.3. SND sentralt og regionalt.....	168
4.4. Bruken av konsulenter.....	172
<b>5. Noen foreløpige effekter og erfaringer fra omstillingsarbeidet</b> .....	175
5.1. Aktivitetsnivå.....	175
5.2. Resultater og effekter.....	177
5.3. Erfaringer fra omstillingsarbeidet.....	179
<b>6. Avslutning og videreføring av omstillingsarbeidet</b> .....	181
6.1. Videreføring av arbeidet og et fortsatt liv for omstillingsselskapet?.....	181
6.2. Framtidige utfordringer for Bremanger kommune.....	182
<b>7. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger</b> .....	185

## **Innledning**

Denne delanalysen tar for seg omstillingsarbeidet i Bremanger, en industri- og fiskerikommune i Sogn og Fjordane. Innledningsvis presenteres næringsstruktur, befolkningsutvikling og bakgrunnen for at kommunen ble tildelt omstillingsstatus (kap. 1). Deretter tar vi for oss målsetninger og strategier i omstillingsarbeidet og hvilke aktører som har deltatt i utformingen (kap. 2). Kapittel 3 kommer inn på organisering og drift av omstillingsprogrammet, og drøfter spørsmål som organisasjonsform, styring, administrativ ledelse og næringslivets erfaringer med omstillingsselskapet. I kapittel 4 tar vi for oss de ulike aktørene i omstillingsprogrammet og drøfter rollefordelingen i arbeidet. I kapittel 5 trekker vi opp noen foreløpige effekter av omstillingsarbeidet i Bremanger. Til slutt i delanalysen (kap. 6) tar vi for oss hvilke utfordringer man står overfor lokalt når omstillingsarbeidet nå går inn i avslutningsfasen.

## Kapittel 1. Næringsliv, befolkning og omstillingsstatus

### 1.1. Folketallsutvikling

Bremanger er en kystkommune i Sogn og Fjordane, nord for Florø og sør for Måløy. Bosetningen er spredt, med Svelgen som kommunesenter. Geografisk består kommunen av tre distinkte deler: Ytre Bremanger, som inkluderer øyene Bremangerlandet, Frøya og Rugsundøy, området omkring Svelgen og den indre delen av kommunen langs Nordfjord, med bygder som Ålfoten og Davik. I Svelgen er Elkem Bremanger den dominerende bedriften, mens fiske, fiskeforedling og oppdrett er viktige næringer i Ytre Bremanger. I indre del av kommunen er jordbruk viktigste næring, men det drives også betydelig fiskeindustri på Davik.

Bremanger har ca. 4 200 innbyggere. Kommunen klassifiseres av SSB som en «minst sentral kommune» med mer enn 2 ½ times reisetid til nærmeste sentrale kommune (OB-kommune) (se del 3, kap.1.1). I SNDs avgrensning av geografiske virkeområder for distriktsrettede virkemidler klassifiseres Bremanger som en C-kommune<sup>7</sup>

Tabell 1.1. Folketallsutvikling i Bremanger 1980-2000 \*

	Folketall 1980	Folketall 1985	Folketall 1990	Folketall 1995	Folketall 2000	Endring 1980-1995	Endring 1995-2000
Bremanger	5 287	4 879	4 568	4 326	4 170	-18,2 %	-3,6 %

Note: \* Oversikten viser folketallet pr.1.1 det gjeldende året

Kilde: NSD Kommunedatabasen

Som tabell 1.1 viser har befolkningsutviklingen i Bremanger kommune vært vedvarende negativ, og folketallet har til sammen falt med over 20% i løpet av de siste 20 årene. I tillegg har Bremanger, i likhet med mange andre distriktskommuner, et betydelig kvinneunderskudd og økende eldreandel i befolkningen. Dette er forhold som har negativ effekt på befolkningens naturlige vekstkraft, dvs. evnen til å opprettholde folketallet.

<sup>7</sup> SND benytter bokstavkodene A – D i fastsettelsen av geografiske virkeområder for distriktsrettede virkemidler. Kommuner i område C har nest lavest prioritet ved bruk av distriktpolitiske virkemidler, og støtte kan gis i form av bedriftsrettede tiltak (distriktsutviklingsstilskudd og distriktsrettede risikolån), indirekte tilretteleggende støtte samt tilskudd til kommunale næringsfond. For område C gjelder at netto tilskuddsekvivalent til investeringer ikke skal være mer enn 10% av «standard kostnadsgrunnlag» for store bedrifter, men SMBer kan få inntil 20%. Ved prosjekter med forventet stor regional påvirkning kan det gis ytterligere 5% tilskudd, men dog ikke i Hordaland, Rogaland og Vest-Agder (Forskrift KRD 07.01.2000).



## 1.2. Historiske utviklingstrekk

Historisk sett lå det økonomiske og befolkningsmessige tyngdepunktet i kommunen på øyene Bremangerlandet, Frøya og Rugsundøy, med fiske som viktigste næring mens fastlandsdelen av kommunen var mer spredt bosatt og baserte seg på småskala jordbruk og husdyrhold. I dag domineres næringsstrukturen i kommunen av smelteverket i kommunesenteret Svelgen, som har ca. 300 ansatte og er en del av Elkem-konsernet. Kraftkrevende industri i Svelgen har lang historie. Utbyggingen tok til under første verdenskrig, men først i 1928 kom man i gang med produksjon av råjern. I starten var produksjonen beskjedent, men da Christiania Spigerverk i 1955 overtok fabrikk og kraftanlegg, startet en kraftig ekspansjon. Senere ble Christiania Spigerverk fusjonert med Elkem og driften ved anlegget vinklet over mot ferrosilisium. Rundt 1980 var sysselsettingen ved verket på sitt største, med rundt 500 ansatte, men nedlegging av jernproduksjonen og generell rasjonalisering har redusert antallet ansatte til ca. 300.

Dagens Bremanger kommune består altså av tre distinkte deler med hver sin nærings-spesialisering, og er et produkt av kommunerevisjonen i 1964. Den geografiske fragmenteringen har ført til at den politiske styringen av kommunen har vært ustabil, ved at bygdelister og strykningskampanjer har sørget for store utskiftninger i kommunestyrene ved flere av kommunevalgene. Som en konsekvens har den politiske handlingskapasiteten tradisjonelt vært lav, blant annet i forhold til næringsutviklingsspørsmål (Bukve 1996). En annen konsekvens av fragmenteringen er at hjørnesteinsbedriften bare tjener som hjørnestein for en del av kommunen (Hansen og Grønlund 1999).

## 1.3. Næringsliv og arbeidsmarked

I følge SSBs Bedrifts- og foretaksregister (BOF) hadde Bremanger kommune i år 2000 215 bedrifter (med ansatte). Ikke uventet er industri den største næringssektoren i kommunen, og sysselsetter i underkant av 40% av arbeidsstokken (tab.1.2). Her er kjemisk industri (Elkem) og fiskeindustri de klart viktigste industrigrenene. Til sammenligning er rundt 32 % av arbeidsstokken sysselsatt i offentlig tjenesteyting.

Tabell 1.2. Antall sysselsatte fordelt på næringssektorer i Bremanger 1995 og 1999

	1995 Abs	%	1999 Abs	%	Endring 1995-99 Abs
Jordbruk,skogbruk og fiske	141	10,3	99	7,1	-42
Industri m.oljeutvinning og bergverksdrift	525	38,1	524	37,7	-1
Bygg og anlegg og kraftforsyning	44	3,2	63	4,5	19
Varehandel, hotell og restaurantvirksomhet	116	8,4	101	7,3	-15
Transport og kommunikasjon	89	6,5	101	7,3	12
Finansiell og foretningmessig tjenesteyting	24	1,7	59	4,2	35
Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting	436	31,7	442	31,8	6
I alt i næringene	1375	100	1389	99,9	
Uoppgitt næring	2		-		
<b>Sum</b>	<b>1377</b>		<b>1389</b>		<b>12</b>

Noter: Se noter del 3, tab.1.2.

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk

Mer enn 90% av de som jobber i Bremanger er også bosatt i kommunen (tab.1.3). Det er altså svært liten innpendling til området.

Tabell 1.3. Hvor kommer arbeidstakerne i Bremanger fra?

INNPENGLING	1995 Abs	%	1999 Abs	%	Endring Abs
Antall arbeidsplasser i kommunen	1 350		1 389		39
Rekruttert fra Bremanger	1 293	96	1 285	93	-8
Rekruttert fra nabokommunene *	35	3	44	3	9
Rekruttert fra Rest-S & Fj	7	1	8	1	1
Rekruttert fra andre steder	15	1	52	4	37

Note: \* Nabokommunene: Flora, Førde, Vågsøy eller Eid

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk (foreløpige tall)

Utpendlingen er noe større (tab.1.4). Til tross for at Bremanger har til dels vanskelige kommunikasjonsforhold mot omverdenen ser vi at 10 % av de som bor i Bremanger arbeider i nabokommunene (Flora, Førde, Vågsøy eller Eid). I tillegg er den en god del arbeidstakerne som jobber enten off-shore eller på sjøen, og derfor faller i kategorien ”andre steder”.

Tabell 1.4. Hvor arbeider personer bosatt i Bremanger?

UTPENDLING	1995		1999		Endring Abs
	Abs	%	Abs	%	
Antall arbeidstakere i kommunen	1 621		1 608		-13
Jobber i Bremanger	1 293	80	1 285	80	-8
Jobber i nabokommuner *	185	11	155	10	-30
Jobber i Rest-S & Fj	33	2	27	2	-6
Jobber andre steder	110	7	141	9	31

Note: \* Nabokommunene: Flora, Førde, Vågsøy eller Eid

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk (foreløpige tall)

## 1.4. Kommunikasjon og infrastruktur

Bremanger ligger på grensen mellom Sunnfjord og Nordfjord, og kommunikasjonene internt i kommunen og mot omverdenen er altså vanskelige, selv om det har vært betydelige forbedringer de siste 10-15 årene. Fra Svelgen går det riksvei av rimelig god standard over Magnhildskaret til riksvei 5 mellom Florø og Førde. For å komme fra Svelgen til indre del av kommunen må man over fjellet mot Ålfoten. Her er veistandarden fortsatt rimelig god, men fra Stårheim og ut fjorden er veien smal og svingete. For å komme til Ytre Bremanger må man ta ferge fra Kjelkenes til Smørhamn (40 min). Smørhamn er også stoppested for ekspressbåtruten mellom Nordfjord og Bergen, og danner forbindelsen fra Bremangerlandet sørover mot Florø. Videre har Bremangerlandet fergeforbindelse til Måløy, et fergestrek som er særlig viktig for fiskeindustrien fordi det gir forbindelse til riksvei 15 over Strynefjellet mot Østlandet og ruten videre mot kontinentet.

Kommunikasjonene internt i kommunen på mange måter vanskeligere enn mot utenverdenen. Som et tiltak for å bøte på de vanskelige kommunikasjonene internt bygges for tiden fastlandsforbindelse til Bremangerlandet, med undersjøisk tunnel under Skatestraumen til Rugsundøy og bro derfra til fastlandet. Fastlandsforbindelsen ventes ferdig i 2002. Lokalt regner man imidlertid med at man ikke får full uttelling for fastlandsforbindelsen før det bygges en flere kilometer lang tunnel fra Bortne til Langesi. Det er usikkert når et slikt prosjekt kan finansieres.

Mens den naturlige forbindelsesaksen fra Svelgen går mot Førde, er Måløy og til dels Florø naturlige sentre for Ytre Bremanger, mens Nordfjordeid har senterfunksjoner for den delen av

kommunen som ligger langs Nordfjord. Denne fragmenteringen har betydd at kommunen ikke har noen helt klare og naturlige samarbeidspartnere, men at den har engasjert seg i de fleste samarbeidsfora som har blitt etablert. Bremanger kommune sitter for tiden med formannskapet i regionrådet for Nordfjord.

## **1.5. Bakgrunnen for omstillingsstatus**

Bremanger kommune fikk omstillingsstatus i mai 1997, primært som følge av vedvarende befolkningsnedgang i alle deler av kommunen på grunn av fraflytting. I tillegg ønsket man også å forberede kommunen og det lokale næringslivet på forventede fremtidige nedbemanninger ved Elkem Bremanger. Ettersom det ikke forelå noen akutt krise kan omstillingsarbeidet i Bremanger karakteriseres som en beredskapsbasert omstilling.

Initiativet til å søke omstillingsstatus ble tatt av kommunen i samarbeid med Elkem Bremanger i juni 1996, og etter et avklaringsmøte med Sogn og Fjordane fylkeskommune, SND og daværende KAD fikk regionalstaben i fylkeskommunen i oppdrag å utarbeide en konsekvensanalyse for kommunen. Denne var ferdig i desember 1996, og resulterte i at en formell søknad om omstillingsstatus fulgte i februar 1997. Kommunen fikk altså status i mai 1997, og etter en innledende strategi- og forankringsfase var 1998 første ordinære driftsår for omstillingsprogrammet. Daglig leder for omstillingsarbeidet ble ansatt høsten samme år og omstillingsselskapet Bremanger VeKsT ble operativt i januar 1999. Kommunen har så langt fått bevilget 6,4 mill.kr. fra statlig hold til arbeidet (tab.1.5). I tillegg vil det bli søkt om midler for årene 2001-2003. Samlet omstillingstilskudd fra staten kan nå opp i ca. 14 mill.kr. Bremanger kommune og Sogn og Fjordane fylke skal til sammen bidra med like mye som staten. Det samlede beløpet til omstillingsarbeidet vil dermed kunne bli nesten 28 mill.kr. Omstillingsperioden skulle opprinnelig løpe fra 1998 t.o.m. 2001, men som følge av endret sentral innretning av omstillingsbevilgningen til en virketid på 3 x 2 år (dvs. 6 år), har Bremanger nå omstillingsstatus til og med 2003.

Tabell 1.5. Innvilgende og forventede bevilgninger til omstillingsarbeidet i Bremanger i 1000 kr.

	Statlige bevilgninger	Lokal/regional medfinansiering	Totalbeløp
1997	400*	400*	800*
1998	1 750	1 750	3 500
1999	1 750	1 750	3 500
2000	2 500	2 500	5 000
2001	2 500	2 500	5 000
2002	2 500	2 500	5 000
2003	2 500	2 500	5 000
Sum	13 900	13 900	27 800

\* Bevilgning til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan og etablering av omstillingsorganisasjon

## Kapittel 2. Strategivalg i omstillingsarbeidet

Omstillingsbevilgningen skal bidra til å generere arbeidsplasser og styrke den lokale utviklingskompetansen. Et sentralt spørsmål er hvordan disse overordnede målsetningene er blitt «tolket» i Bremanger når disse formulerte målsetninger og strategier for eget omstillingsarbeid.

### 2.1. Den første handlingsplanen

#### Beskrivelse av planen

Omstillingsarbeidet i Bremanger ble i starten organisert som et kommunalt prosjekt med et interimstyre ledet av kommunens rådmann. I tillegg til konsekvensutredningen fra fylkeskommunen ble det gjennomført en konkurransefortrinnanalyse som har fungert som innspill i prosessen som ledet frem til en omstillingsplan for kommunen, vedtatt i mars 1998. I omstillingsplanen presenterte det lokale omstillingsstyret følgende overordnede målsetninger for omstillingsperioden:

*-Utnytte de vekstmulighetene vi har i næringslivet for å skape minimum 100 nye arbeidsplasser i kommunen fram til år 2002*

*-Stoppe den negative folketallsutviklingen, for i løpet av de neste fire år å stabilisere folketallet på over 4 000 innbyggere*

I følge omstillingsstyret henger disse to målsetningene nøye sammen, ettersom en stabilisering av folketallet er nødvendig for å sikre næringslivet og kommunen tilgang på kompetent arbeidskraft. Samtidig er stabilisering av folketallet avhengig av at det skapes nye arbeidsplasser, særlig rettet mot nyutdannede og kvinner. Målet om nye arbeidsplasser er hovedmålsetningen for arbeidet, mens målet knyttet til folketallsutviklingen er en sekundær målsetning. På bakgrunn av dette anbefalte styret at omstillingsarbeidet ble konsentrert omkring to mål/strategier og seks satsingsområder:

#### A. Flere arbeidsplasser

1. Fiskeindustri/fiskerirelatert virksomhet
2. Spin-off fra Elkem
3. Naturressurser/reiseliv

#### B. Stabilisering av folketallet

4. Økt optimisme og vilje til satsing
5. Svelgen som kommunesenter
6. Næringsretting av kommuneorganisasjonen

### Vurderinger av planen

Målsetningene for omstillingsarbeidet i Bremanger tar opp i seg KRDs overordnede målsetning om å bidra til nye arbeidsplasser, men inneholder ikke en eksplisitt formulering om å bidra til økt omstillingskompetanse. Imidlertid kan man se en indirekte sammenheng mellom målet om å stabilisere folketallet og å bygge omstillingskompetanse, ved at man erkjenner den sentrale rollen slik kompetanse spiller som virkemiddel for å få til en utvikling som i neste instans kan bidra til å stabilisere folketallet. På en måte kan man si at Bremanger VeKsT i sin målsetning går et skritt videre, og peker på en konsekvens av økt omstillingskompetanse, nemlig stabilisering av folketall. Det er imidlertid viktig at det presiseres i diskusjonen rundt et slikt mål at et virkemiddel til å stabilisere et fallende folketall nettopp er å få på plass omstillingskompetanse i lokalsamfunnet.

## **2.2. Rullinger av handlingsplanen**

### Beskrivelse

Ved rulling av handlingsplan for omstillingsarbeidet høsten 1999 innarbeidet man forlengelsen av omstillingsperioden fra 4 til 6 år (jf.kap.1.5) ved å strekke løpetiden for arbeidsplassmålet til utgangen av 2003, mens antallet arbeidsplasser (100) sto fast. Målsetningen om å stabilisere folketallet ble ikke endret. I tilsagnsbrev fra KRD om midler for 1998-99 ble det påpekt at strategiene og innsatsområdene i omstillingsplanen fremsto mer

som uforpliktende veivalg enn som operative strategier, og departementet ba om spissing og konkretisering av mål og strategier. For å etterkomme departementets ønske ble strategier og innsatsområder omfordelt i handlingsplanen for 2000-2001. Hovedsatsingsområdene ble organisert i kategoriene vekst, kompetanse og trivsel, som avspeiler at bokstavene V, K og T er fremhevet i navnet til omstillingsorganisasjonen, Bremanger VeKsT. I tillegg ble satsingsområdene gjennomgått på nytt og gitt større presisjon. Strategier og innsatsområder presentert i handlingsplan 2000-2001 var som følger:

1. Vekst
  - 1.1. Fiskerirettede aktiviteter
  - 1.2. Spinnoff fra Elkem
  - 1.3. Utnytting av naturressurser
  - 1.4. Satsing på reiseliv
2. Kompetanse
  - 2.1. Utviklingsprogram for SMB
  - 2.2. Økt optimisme og nyskaping
  - 2.3. Næringsretting av kommuneadministrasjonen
3. Trivsel
  - 3.1. Tiltak for bedre trivsel
  - 3.2. Svelgen som kommunesenter

Videre ble det fastsatt at innsatsen skulle fordeles med 75% på vekst, 20% på kompetanse og 5% på trivsel. Selv om det mest skyldtes redigeringsmessige forhold, så KRD med en smule bekymring på at antallet strategier økte fra to til tre og innsatsområder fra seks til ni. SND vurderer imidlertid dette som et fornuftig grep for å lette kommuniseringen av budskapet til omverdenen.

Ved siste rullering av handlingsplanen (2001-2002) til Bremanger VeKsT ble det i tillegg til målsetningene om å skape arbeidsplasser og stabilisere folketallet også formulert som et mål for omstillingsenheten å «sikre og utvikle eksisterende næringsliv». Omstillingsarbeidet fremstår dermed med tre hovedmålsetninger.



## Vurderinger

Når en formulering om å sikre og utvikle det eksisterende næringslivet i kommunen tas inn på målsetningsnivå i den nyeste utgaven av handlingsplanen har det sammenheng med at omstillingsselskapet ønsker å synliggjøre den store betydningen det eksisterende næringslivet har for omstillingsarbeidet. Tidlig i omstillingsarbeidet var pågangen betydelig i forhold til å satse omstillingsmidler på å skape nye arbeidsplasser i nye næringer, for eksempel innen IKT. Samtidig kunne man se stagnasjon og nedgang i det eksisterende næringslivet i kommunen. Den innledende konkurransefortrinnsanalysen hadde identifisert betydelig utviklingspotensiale i det eksisterende næringslivet, og koblet med erkjennelsen av at å skape arbeidsplasser gjennom nyetableringer og nye næringer er langt tyngre enn å videreutvikle eksisterende virksomheter (se blant annet Isaksen og Spilling 1996), resulterte det i en sterk satsing på det eksisterende gjennom tiltak som for eksempel SMB Utvikling. Imidlertid kan det innvendes at denne nye målsetningen er både upresis og lite målbar, slik den bare i begrenset grad gir styringssignaler for det videre omstillingsarbeidet.

Samtidig er det også et poeng at selv om omstillingenheten når målet kan det eksisterende næringslivet oppleve nedgang. En nedgang i det eksisterende næringslivet vil også gjøre befolkningsmålet vanskeligere å nå. Slik sett kan en eksplisitt poengtering av ønsket om å sikre og utvikle det eksisterende næringslivet binde de to opprinnelige målsetningene sterkere sammen, ved at man er avhengig av at det både skapes nye arbeidsplasser og at det eksisterende næringslivet er fremgangsrikt for å ha muligheter til å stabilisere folketallet over 4000. Når det gjelder oppsettet for strategier og innsatsområder har Bremanger VeKsT beholdt dette ved rulleringen, men har formulert mer eksplisitte resultatmål og har synliggjort ansvarsforholdene sterkere.

### **2.3. Vurdering av strategier og satsingsområder**

Som vist over er de fire første satsingsområdene gruppert under overskriften *Vekst*, og disse fremstår som de viktigste for å nå hovedmålsetningen for arbeidet, nemlig å generere nye arbeidsplasser. Gjennom å rette fokus på vekst og ikke spesifikk nyskaping ekskluderer man samtidig ikke det eksisterende næringslivet fra arbeidet til omstillingsselskapet. De tre neste

satsingsområdene grupperes under *Kompetanse*, mens de to siste hører innunder *Trivsel*. Utvikling av kompetanse og trivsel er støtteaktiviteter som skal underbygge og bidra til arbeidet med å nå målet om vekst i antall arbeidsplasser. Samtidig er kompetanse- og trivselsstrategiene viktige redskaper for å nå befolkningsmålet.

De strategiske satsingsområdene for omstillingsprogrammet i Bremanger springer ut fra anbefalingene i konkurransefortrinnsanalysen, og legger særlig vekt på vekstmulighetene innen fiskerier, ulike spin-off-aktiviteter fra hjørnesteinsbedriften Elkem Bremanger, utnyttelse av naturressurser (utvinning av stein) og satsing på reiseliv. Mens naturressurser og reiseliv i den opprinnelige omstillingsplanen utgjorde ett satsingsområde, innførte handlingsplanen for 2000-2001 et klarere skille mellom de to strategiene.

Videre har man satsingsområdene som er samlet under *Kompetanse*, som er mer å regne som støttefunksjoner til vekststrategiene. De viktigste satsingsområdene her er utviklingsprogrammet for SMB og satsingen på økt næringsretting av kommuneadministrasjonen. I tillegg kommer en satsing på økt optimisme og nyskaping. Særlig utviklingsprogrammet for SMB har til nå bidratt til etableringen av mange nye arbeidsplasser i følge Bremanger VeKsTs egne oversikter (Handlingsplan 2001-2002). Når det gjelder de andre kompetansestrategiene er forventningene til arbeidsplasser mer begrenset. Satsingsområdene som er samlet under *Trivsel* ses mer i sammenheng med befolkningsmålet og for mulighetene til å skaffe arbeidskraft til det lokale næringslivet. I tillegg til en løst definert satsing på å støtte gode trivselstiltak, trekkes det her frem som et konkret satsingsområde å utvikle Svelgen som kommunesenter. Her legges det særlig vekt på å skape et miljø slik at man kan opprettholde dagens utvalg av butikker og privat tjenesteyting.

Når kommuner eller omstillingsområder skal identifisere satsingsområder for næringsutvikling kan det være fare for at man mister de lokale forutsetningene og konkurransefortrinnene av syne, og vinkler satsingen i for sterk grad mot ulike «motenæringer» som er i vinden. Eksempelvis er det svært mange norske kommuner som satser på reiseliv i en eller annen form, men spørsmål er om det turister nok til alle og om de har den betalingsviljen det legges opp til. Et av satsingsområdene under Vekst-strategien i Bremanger er reiseliv, men går vi inn i handlingsplanen 2001-2002 ser vi at satsingen i stor grad retter seg mot økt lokalt samarbeid og utvikling av eksisterende reiselivsbedrifter, og i mindre grad mot etablering av nye, kostbare prosjekter. Reiselivssatsingen bygger på en

forstudie gjort av et bergensbasert konsultentselskap, og fremstår som rimelig veloverveid. Den sterke poengteringen av viktigheten av å styrke og utvikle det eksisterende næringslivet er også med på å styre bruken av omstillingsmidler bort fra eventuelle motenæringer.

På samme måte som man kan satse på motenæringer kan også metodikk og virkemidler i utviklings- og omstillingsarbeid ha sine moteretninger. De siste årene har for eksempel konseptet med næringshager hatt betydelig appell. Også i Bremanger har man planer om å få til en næringshage. De opprinnelige planene gikk på å etablere en næringshage i en etasje av administrasjonsbygget til Elkem Bremanger, men disse planene er nå forlatt til fordel for en etablering i forbindelse med et kommunalt utleiebygg i Svelgen. Det kan imidlertid være grunn til å spørre om den planlagte næringshagen i Svelgen vil ha tilstrekkelig kritisk masse, slik at de forventede synergiene blir realisert. Har kommunen mange nok av den type bedrifter som kan inngå i en slik næringshage?

Et annet sentralt valg i en omstillingsprosess som den i Bremanger er hvordan man skal vektlegge ulike perspektiver for lokal næringsutvikling. Skal man satse på å tiltrekke seg ny virksomhet i skarp konkurranse med andre, eller skal man prioritere egenbasert utvikling? I Bremanger har man i stor grad lagt seg på linjen som skisseres fra KRD om å konsentrere innsatsen til områder hvor man har særlige fortrinn (jf. del 1, kap.2) gjennom å satse på utnyttning av egne naturressurser og å videreutvikle eksisterende industrimiljøer (fiskeri, spin-off Elkem), og lagt mindre vekt på rene akkvisisjonsstrategier. Samtidig vil små kommuner ofte være avhengige av at eksterne investorer fatter interesse for mulighetene som foreligger i kommunen, fordi man mangler et lokalt investormiljø med tilstrekkelig risikokapital og industriell kompetanse. Dermed vil mange steder måtte kombinere akkvisisjonsstrategier med strategier for egenbasert utvikling i lokalt omstillingsarbeid. Det er imidlertid viktig at man er bevisst på behovet for å utvikle en næringsstruktur som sikrer en så stor andel lokal produkt- og kompetanseutvikling som mulig, slik at nye virksomheter ikke bare blir rene produksjonsfilialer.

Den samfunnsmessige omstillingen i en kommune omfatter også kommunale forvaltningsorgan, og allerede i konkurransefortrinnsanalysen ble utvikling av en mer næringsvennlig kommuneadministrasjon trukket frem som et potensielt virkemiddel i omstillingsarbeidet. En økt næringsretting var ment både som et forbedret tilbud mot det eksisterende næringslivet og som et komparativt fortrinn i kampen om eksterne etableringer

(akkvisisjon), og fra den første omstillingsplanen har næringsretting av kommuneadministrasjonen vært kjørt frem som et strategisk satsingsområde.

Bremanger VeKsT satsing på økt næringsretting har sammenheng med et ønske om å forbedre det kommunale servicenivået overfor næringslivet. Det foreligger også et relativt velprøvd verktøy til å assistere denne prosessen, som blant annet SND har deltatt i utviklingen av. Et viktig poeng ved gjennomføringen av et slikt prosjekt i kommuneadministrasjonen er at institusjonen selv har eierskap til prosessen. Derfor er prosjektansvar og prosjektledelse lagt til den kommunale organisasjonen.

Vår samlede vurdering er at handlingsplanen for omstillingsarbeidet i Bremanger har en fornuftig og god innretning. Fokuset er rettet mot å generere arbeidsplasser og satsingen på lokale ressurser og forutsetninger gir et godt utgangspunkt for å realisere målsetningene for arbeidet. Ikke minst er satsingen på fiskerirettede aktiviteter lovende. Her har omstillingsprogrammet i Bremanger et fortrinn framfor mange andre omstillingsområder ved at de har et godt fotfeste innenfor en distriktsnæring preget av vekst og utvikling. Dermed er det betydelige muligheter for at omstillingsprogrammet og de lokale næringsaktørene kan ta del i en forventet positiv utvikling for fiskeri- og havbruksaktiviteten i regionen. At det i tillegg skisseres satsing på kompetanse og trivsel bidrar til å gi omstillingsprogrammet et mer helhetlig preg.

## **2.4. Vurdering av målsetninger**

Bremangers målsetning om å skape et gitt antall arbeidsplasser (100) er i tråd med de overordnede målsetningene for omstillingsbevilgningen, men i hvilken grad er samfunnet å regne som omstilt om man lykkes i å skape det oppsatte antallet arbeidsplasser?

Å bruke arbeidsplasser som mål for omstillingsarbeid har den åpenbare fordelen at det er høyst konkret og målbart, og at det kan periodiseres og inndeles etter behov. Det er imidlertid flere problemer knyttet til arbeidsplasser som måleindikator. For det første er det vanskelig å identifisere omstillingsarbeidets direkte effekt på sysselsettingen. En stor del av tiltakene som har blitt iverksatt i Bremanger retter seg mot det eksisterende næringslivet og det å stimulere

og støtte pågående prosesser. I hvor stor grad er det da legitimt at omstillingsselskapet «tar æren» for eventuelle nye arbeidsplasser? Videre er det ikke gitt at det å skape et visst antall nye arbeidsplasser automatisk medfører at samfunnet har blitt omstilt og fått en mer robust næringsstruktur.

I Bremanger bruker man altså befolkningstall i kommunen som et sekundært mål for omstillingsarbeidet, og man ønsker å stabilisere et raskt synkende folketall på et nivå på over 4000 innbyggere

Styreleder i Bremanger VeKsT kommenterer målsetningene for omstillingsarbeidet slik: «*Jeg er bare passelig fornøyd med de målene vi har satt opp for dette programmet, men det er vanskelig å finne gode parametre. Eksempelvis sier dette med å holde folketallet over 4000 og at man skal skape 100 nye arbeidsplasser veldig lite, ettersom vi ikke har kontroll med prosessene som påvirker folketallsutvikling og sysselsetting. Vi kan nok skape 100 arbeidsplasser, men samtidig kan det forsvinne mange av grunner vi ikke har kontroll over, og det vil få betydning for folketallet – sånn sett er folketallet det vi har minst påvirkning på*».

Vår samlede vurdering er at målsetningen om 100 arbeidsplasser er et realistisk mål for programmet. Til tross for de innvendingene vi har presentert mot en slik måleindikator vil vi likevel mene at det å bruke arbeidsplasser som mål for omstillingsarbeid har sin misjon. Det gir programmet noe konkret å strekke seg etter og kan fungere som en motivasjonsfaktor. Vi er imidlertid betydelig mer skeptisk til den sekundære målsetningen knyttet til folketallet. Det er en rekke faktorer som påvirker den demografiske utviklingen i et område. Tiltakene i et omstillingsprogram vil som oftest bare i begrenset grad kunne påvirke folketallsutviklingen. For en mer inngående diskusjon av måleindikatorer viser vi til del 2, kap.1.

## **2.5. Diskusjon av den lokale forankringen av omstillingsarbeidet**

Som nevnt over er omstillingsarbeidet i Bremanger å regne som en beredskapsbasert omstilling, ettersom man omstiller for å møte, forebygge og endre strukturbetingede problemer i forkant av den egentlige krisen. Mens legitimiteten til en krisebasert omstilling

kommer naturlig, må man ved en beredskapsbasert omstilling skape en bred bevissthet om nødvendigheten av omstillingsarbeidet.

Samtidig som lokal forankring er viktig for å oppnå mobilisering og legitimitet, er det også slik at det ikke finnes en felles "oppskrift" for omstilling. Stedets næringsstruktur, kultur og naturgitte muligheter danner en kontekst som omstillingsarbeidet skjer innenfor og som arbeidet må ta hensyn til. Man er derfor avhengig av at omstillingsarbeidet forankres og konkretiseres i det aktuelle omstillingsområdet, blant annet ved å foreta noen sentrale veivalg og trekke opp noen langsiktige strategier for omstillingen.

Ut fra behovet om å skape lokal oppslutning omkring et omstillingsprogram kan det være på sin plass å gå bredt ut i starten, slik at alle deler av næringslivet/samfunnet får anledning til å delta i omstillingsarbeidet. Dette skjedde også i Bremanger. Det er også et fellestrekk for mange mindre kommuner at det lokale næringslivet er så vidt begrenset at for stor konsentrasjon innledningsvis ikke vil være av det gode, men at man heller må satse på å involvere og trekke på de ressursene og lokale ressurspersonene som faktisk eksisterer. Senere kan det være naturlig å konsentrere innsatsen når man har avdekket utviklingspotensialet i de ulike delene av det lokale næringslivet. Tidlig i omstillingsperioden hadde Bremanger VeKsT som bevisst strategi å operere med en lav terskel for å sette i gang prosjekter. På denne måten skulle man oppnå lokal forankring gjennom entusiasme og eierskap til prosessen. Samtidig var man i omstillingsstyret svært bevisst på behovet for å få klare og synlige resultater tidlig i perioden, slik at man fikk arbeidsro til de mer langsiktige prosjektene. I tillegg til involvering gjennom deltakelse på prosjekter ble næringslivet trukket inn i omstillingsprosessen ved at lokale næringslivsledere ble rekruttert til styret i Bremanger VeKsT.

## **Kapittel 3. Organisering og styring av omstillingsarbeidet**

### **3.1. Valg av organisasjonsform**

#### Beskrivelse

Omstillingsarbeidet i Bremanger er organisert gjennom enheten Bremanger VeKsT, som inntil utgangen av år 2000 var en prosjektorganisasjon utenfor den kommunale linjeorganisasjonen. Fra 2001 har Bremanger VeKsT gått over til å være et kommunalt foretak. Hovedgrunnen for å endre organisasjonsformen til kommunalt foretak var å få et klarere formelt skille mellom omstillingsselskapet og kommunens øvrige organisasjon, ved at relasjonen mellom foretak og eier (dvs. kommunen) da kommer inn under bestemmelsene i Kommuneloven. Som kommunalt foretak har Bremanger VeKsT blant annet større kontroll over egne budsjetter og regnskaper. I tillegg var også tanken at en organisering som kommunalt foretak i større grad skulle bevisstgjøre kommunestyret, som er Bremanger VeKsTs generalforsamling, om arbeidet som gjøres i selskapet.

Fra KRDs side har man vært bevisst på hensiktsmessigheten av å fristille/frikoble omstillingsarbeidet fra den regulære kommuneadministrasjonen, blant annet for å få en avpolitisering og økt faglig autonomi. Mens enkelte omstillingsområder fullfører dette resonnementet ved å skille omstillingsorganisasjonen ut som eget aksjeselskap, valgte man altså i Bremanger opprinnelig å organisere omstillingsselskapet som et prosjekt, men løftet det ut av den kommunale linjeorganisasjonen for å gi det selvstendig handlingsrom. Muligheten for å organisere omstillingsenheten som aksjeselskap ble ikke diskutert i særlig grad i den innledende strategi- og forankringsfasen, men både SNDs representant og styreleder ser den nylig gjennomførte omorganiseringen til kommunalt foretak som et første skritt i retning av en eventuell videreføring av omstillingsarbeidet i et aksjeselskap når omstillingsperioden er over.

En fristilling av omstillingsenheten er dog ikke uten problematiske sider. Eksempelvis kan det resultere i at det danner seg et unødvendig skille mellom omstillingsorganisasjonen og kommuneadministrasjonen, der omstillingsselskapets selvstendige posisjon og handlekraft

kan oppleves som en trussel av kommuneadministrasjonen. Dette er til en viss grad situasjonen i Bremanger, der deler av kommuneadministrasjonen opplever at omstillings-selskapets handledyktighet og høye profil stiller kommunen i et dårlig lys, selv om de to organisasjonene opererer under vidt forskjellige rammebetingelser.

Bremanger VeKsT var i starten lokalisert i Elkems administrasjonsbygg ved smelteverket i Svelgen. Bakgrunnen for plasseringen var planer om å opprette en næringshage i ledige arealer i bygget. Elkems kompetansesenter for økonomi (KSØ), som utfører økonomitjenester for hele silisiumdivisjonen i konsernet, har sine kontorer i samme bygg og tanken var at KSØ skulle spille en viktig rolle i den planlagte næringshagen. I ettertid har arbeidet med næringshagen tatt en annen retning, blant annet fordi KSØ hadde nok med sine konserninterne oppgaver, og Bremanger VeKsT flyttet vinteren 2001 til ledige arealer i hotellbygget som ligger vis-a-vis kommunehuset. Hensikten med flyttingen var i hovedsak å komme nærmere kommuneadministrasjonen, slik at man blant annet kunne knyttes til kommunens databaserte saksbehandlingssystem.

### Våre vurderinger

I Bremanger er altså omstillingsarbeidet frikoblet fra det ordinære tiltaksapparatet. Slik vi vurderer det er de klareste fordelene for programmet ved denne organisasjonsformen at det gir omstillingsselskapet betydelig frihet til å arbeide selvstendig og profesjonelt med omstilling. På denne måten reduseres den ”støyen” som kan oppstå lokalt over enkelt vedtak. Samtidig er den kommunale og politiske innflytelsen sikret gjennom representasjon i omstillingstyret. Med overgangen fra prosjektorganisering til kommunalt foretak i 2001 kom også forholdet til kommunale styringsstrukturer inn i klart definerte former gjennom Kommunelovens bestemmelser om kommunale foretak. Ved prosjektorganisering var det en viss uklarhet rundt dette.



## 3.2. Styring av omstillingsarbeidet

### Beskrivelse

God ledelse og styring av omstillingsarbeid er viktige for å oppnå resultater. Både som prosjekt og som kommunalt foretak har omstillingsenheten vært underlagt et omstillingsstyre. Styret for Bremanger VeKsT består av 9 personer, hvorav 6 (pr. januar 2001) har næringslivsbakgrunn. Næringslivet er representert i styret ved regiondirektøren i NHO som også er styreleder, verksdirektøren på Elkem Bremanger, daglig leder ved den største fiskeindustribedriften samt to selvstendig næringsdrivende fra Bremangerlandet, og til sist en sivilagronom som leder forsøksring og bygdelag i Nordfjord-delen av kommunen. De siste tre styremedlemmene representerer henholdsvis fylkeskommunen, kommunestyret og kommuneadministrasjonen.

Styrets kompetanse, og derigjennom mulighetene til å yte service overfor administrasjonen, er styrket gjennom at SNDs oppdragsleder har observatørstatus med talerett i styret. Videre sitter ordføreren i Bremanger som observatør i styret, og ivaretar på den måten informasjonsbehovet mellom kommunen og omstillingsselskapet. Det er en institusjonalisert praksis i alle omstillingsområder at institusjonen som har kontrollansvar med omstillingsbevilgningen (her SND) og fylket har observatører i styret, skjønt i Bremanger har Sogn og Fjordane fylkeskommunes representant status som ordinært styremedlem. At fylkeskommunen har et eget styremedlem i omstillingsstyret i Bremanger, har i hovedsak sammenheng med at kommunen ønsket det for å sikre et godt fylkeskommunalt engasjement. Imidlertid vil fylkeskommunens representant trolig gå over til å ha observatørstatus fra 2002. Den eksterne representasjonen er viktig for å tilføre et lokalt forankret styre nye impulser.

### Vår vurdering av styringen av omstillingsarbeidet

Styret har en overvekt av lokale representanter og det er god næringslivskompetanse i styret. Blant annet betrakter vi det som en fordel at flere nøkkelpersoner i det lokale/regionale næringslivet er med i styret. En potensiell svakhet ved et styre dominert av lokale representanter er at det kan bli i overkant «nærsynt» og ikke se behovene for mer

gjennomgripende endringer i lokalsamfunnet. Lokale styrerepresentanter vil imidlertid ha inngående kjennskap til den lokale konteksten omstillingsselskapet skal operere innenfor. Enda viktigere er læringseffekten som kan knyttes til det å være styrerepresentant. Gjennom lokal styredeltakelse styrkes derfor den lokale omstillingskompetansen. Følgelig bør det også være en viss utskiftning av styrerepresentantene, slik at flest mulig får ta del i denne læreprosessen.

Forholdet til lokal læring blir også et argument for at styrelederen har tilknytning til stedet. Samtidig skal styrelederen være en samlende person med bred innsikt i saksfeltet, gjerne med næringslivserfaring. Etter en innledende periode med et interimstyre ledet av kommunens rådmann, ble ny styreleder hentet inn da omstillingsarbeidet startet opp for alvor. Styrelederen i Bremanger VeKsT er fra Svelgenområdet, er regiondirektør i NHO Sogn og Fjordane og har betydelig næringslivserfaring fra tidligere, og fyller dermed de fleste av "kravene" til en styreleder.

Som en kritisk bemerkning synes vi at 9 styremedlemmer er i overkant mye i forhold til det å få en effektiv saksbehandling og å oppnå konsensus i styret i viktige strategivalg. Vi har også problemer med å se nødvendigheten av at fylkeskommunen har en ordinær styrerepresentant, og mener at de eventuelle faglige bidragene fra fylkeskommunen uansett kan sikres gjennom observatørstatus.

### **3.3. Omstillingsenhetens arbeidsform**

#### Diskusjon av administrasjon og arbeidsform

Omstillingsenheten Bremanger VeKsT ble formelt operativ i januar 1999. På samme måte som styrelederen er en nøkkelperson i omstillingsarbeidet er også posisjonen som daglig leder for omstillingsselskapet svært viktig, og stiller store krav til ledelseserfaring, kompetanse, samarbeidsegenskaper og gjennomføringsevne. Den daglige lederen skal fronte selskapet og skape lokal oppslutning rundt omstillingsarbeidet samtidig som vedkommende bør ha kunnskap om næringsdrift og kjennskap til det offentlige virkemiddelapparatet.

Ved tilsetning av daglig leder for Bremanger VeKsT var omstillingsstyret seg bevisste at det ønsket en person med næringslivserfaring og som kjente hverdagen til det lokale næringslivet. Vedkommende som ble tilsatt har tross ung alder ledererfaring fra både fiskeindustri og konsulentvirksomhet, og arbeidet som bedriftsrådgiver med base i Måløy. Dermed har han også et betydelig nettverk og bred kjennskap til rammebetingelsene for næringsvirksomhet i regionen. I tilsetningsprosessen sto valget mellom vedkommende og en toppleder i kommunen, og både styreleder og SNDs representant sto sterkt på at næringslivserfaring kombinert med kreativitet, driv og gjennomføringsevne talte til hans fordel. Når han likevel ble innstilt til stillingen med bare én stemmes overvekt kan dette ses i sammenheng med den geografiske fragmenteringen av kommunen og søkerens tilknytning til Måløy. Mens styrerepresentantene fra Ytre Bremanger gikk inn for søkeren fra Måløy, ble kommunelederen sett på som «vår mann» av representantene fra området rundt Svelgen. I etterkant synes det å være enighet om at man traff et riktig valg.

I tillegg til daglig leder sysselsetter Bremanger VeKsT også en prosjektmedarbeider, som ble ansatt vinteren 2000 for å lette arbeidsbelastningen for daglig leder. Han har erfaring fra mellomlederstillinger i kommuneadministrasjonen, og kjenner hvordan administrasjonen og det politiske systemet fungerer. Som nevnt er daglig leder fra Måløy hvor han tidligere drev et konsultentselskap, og jobber med utgangspunkt i et kontor der, mens prosjektmedarbeideren betjener kontoret i Svelgen. Arbeidet koordineres ved hjelp av reisevirksomhet, telefoner og e-post, og i tillegg deler de to kommunen mellom seg. Den Svelgen-baserte prosjektmedarbeideren tar seg av midtre og indre deler av kommunen, mens daglig leder har hovedansvaret for det som skjer på Bremangerlandet. Arbeidsdelingen henger også sammen med at daglig leder har spisskompetanse på fisk, og at fiskerirelatert virksomhet er av stor betydning på Bremangerlandet. Til tross for at aktivt omstillingsarbeid medfører betydelig oppsøkende virksomhet «ute i felten», må denne delte løsningen sees på som en krevende arbeidsform som stiller krav til både selvstendighet og samkjøring.

Den begrensede størrelsen på omstillingsselskapet gjør det sårbart for personellmessige endringer. Denne sårbarheten kom tydelig frem da daglig leder var sykemeldt høsten 1999 og våren og sommeren 2000 som følge av høy arbeidsbelastning. Tomrommet ble dekket først med innleid hjelp til administrasjonen og fra januar 2000 ved at prosjektmedarbeideren, som da var nyansatt, gikk inn og vikarierte som daglig leder. Dermed klarte man å opprettholde det

nødvendige trykket i omstillingsarbeidet til daglig leder var tilbake for fullt etter sykemelding i august 2000.

I omstillingsarbeidet skal fokuset være rettet mot å bidra til positive utviklingsprosesser gjennom blant annet å avklare muligheter og iverksette prosjekter som på kort eller lengre sikt kan resultere i nye arbeidsplasser på stedet. Disse forutsetningene legger føringer for arbeidsmåten til omstillingsselskapet, som skal fungere som en idégenerator og pådriver. En offensiv (proaktiv) tilnærming til utfordringene trekkes frem som en forutsetning for å lykkes med omstillingsarbeid. Det advares også mot at en for sterk bedriftsretting av omstillingsarbeidet vil dreie arbeidet i retning av reaktiv fondforvaltning (KRD 1999) istedenfor et helhetlig fokus på både næringsliv og lokalsamfunn. I Bremanger tar Bremanger VeKsT sikte på en proaktiv arbeidsform, men selskapet har også hatt mye tradisjonell saksbehandling, særlig i begynnelsen da tilgangen på gode ideer var størst. Etter hvert som det blir lengre mellom ideene har Bremanger VeKsT i større grad fått mulighet til å arbeide proaktivt blant annet ved å ta initiativ til prosjekter og initiere større satsinger i samarbeid med andre, blant annet SMB Utvikling.

#### Vår vurdering av administrasjon og arbeidsform

Den daglige lederen har betydelig næringslivskompetanse og har oppnådd et godt inngrep med de lokale bedriftene. Han bakgrunn fra og kjennskap til fiskerinæringen må også vurderes som en styrke for omstillingsprogrammets satsinger innenfor dette feltet. Samtidig kan imidlertid hans kompetanse innenfor fiskerirettet virksomhet og kontorsted i Måløy, bidra til å gi omstillingsprogrammet en for sterk slagside mot fiskeri og de ytre delene av kommunen (Bremangerlandet).

Det er også et potensielt problem i lokal omstillingsprogram at man "overmetter" de lokale bedriftene med tilbud om utredninger, markedsundersøkelser, kurs og kompetansehevende tiltak. Det har også vært tendenser til dette i Bremanger. Flere av bedriftslederne i området ønsket derfor også en større åpning i retning av å kunne finansiere harde investeringer over omstillingsmidler. Når man nærmer seg avslutningsfasen vil metningsproblematikken kunne bli forsterket, samtidig som de fleste lokale ideene vil være utprøvd. Det er da være

nærliggende at selskapet bruker mer ressurser på større satsninger i samarbeid med lokale selskaper som har vist utviklingspotensiale.

### **3.4. Bedriftenes erfaringer med selskapet og programmet**

#### Diskusjon av bedriftenes erfaringer med omstillingsselskapet/programmet

Bremanger VeKsT synes å ha en god posisjon i det lokale næringslivet, og selskapet er både godt kjent og godt likt blant næringslivslederne. Selskapet og medarbeiderne nyter tillit i det lokale næringsmiljøet. En av grunnene er at omstillingsselskapet har kjørt en bevisst strategi på å være tilgjengelig for næringslivet gjennom stor grad av utegående arbeid, hyppige bedriftsbesøk, knytting av kontakter m.m. I en brukerundersøkelse fra 2000 utført av Maximite, som ble gjort som forarbeid til prosjektet med økt næringsretting av kommuneadministrasjonen scorer Bremanger VeKsT meget godt på kjennskap i det lokale næringslivet, og en stor andel bedrifter mener selskapet gjør en god jobb. At selskapet er godt kjent i næringslivet ble bekreftet i den surveyen som vi har gjennomført i forbindelse med evalueringen (jf. del 8).

Ved siden av å fungere som et serviceorgan for det eksisterende næringslivet, forteller en bedriftsetablerer på Bremangerlandet at Bremanger VeKsT har hatt stor betydning som pådriver for å få folk som sysler med tanken om å starte for seg selv til å ta skrittet fullt ut. Blant annet har omstillingsselskapet gått inn som rådgiver for ungdommer som ønsker å etablere seg som fiskere, og på den måten bidratt til at sjarkflåten i Ytre Bremanger har fått et oppsving. Gjennom reiselivssatsingen har selskapet også vært med på å arbeide frem et lovende markedsføringssamarbeid mellom de to største reiselivsaktørene i kommunen. Bedriftsetablereren konkluderer at *«...for min egen del har Bremanger VeKsT og det de har utrettet – det de har stått for – til nå vært over mine forventninger, for å si det sånn»*. Parallelt med at de fleste brukerne er godt fornøyd med jobben Bremanger VeKsT gjør, er mange bedriftsledere kritiske til det ordinære næringsarbeidet som har vært drevet i kommunen. Kritikken retter seg dels mot enkeltpersoner i tiltaksapparatet, men også mot den kommunale arbeidsmåten, som hevdes å ha vært svært lite effektiv. En bedriftsleder hevdet at det var bedre å ta direkte kontakt med rådmannen dersom man ønsket ting gjort.

Men det har også hevet seg enkelte kritiske røster til arbeidet Bremanger VeKsT driver. En lokal bedriftsleder uttaler «...*det er ikke en målestokk om folk er fornøyde fordi de har fått noen kroner. Bremanger VeKsT må vurderes utfra om de oppnår de målsetningene de har satt seg. Om Bremanger VeKsT har vært flinke nok, og det synes ikke jeg, til å sette opp målbare kriterier for si egen suksess er et annet spørsmål. [...] Det er viktig å måle sine resultater så konkret som mulig*». Spørsmålet som stilles om målbarheten i målsetningene til omstillingsarbeidet høver godt med innvendingene styreleder har mot de samme målsetningene, jfr kap. 2.5.

Hjørnesteinsbedriften Elkem Bremanger var en aktiv deltaker i prosessen som ledet til omstillingsstatus, men har bare i begrenset grad engasjert seg i det praktiske omstillingsarbeidet i kommunen, selv om verksdirektøren sitter i styret i Bremanger VeKsT. Bedriften forklarer dette med at konsernet har så betydelige økonomiske midler at han ikke ser noen grunn til at de skal forsyne seg av den begrensede potten Bremanger VeKsT har til disposisjon. Samtidig er mange av utviklingsprosjektene ved Elkem Bremanger i en størrelsesorden som er flere ganger større enn omstillingsenhetens årlige budsjett. I tillegg kan det at eierne har få eller ingen relasjoner til stedet og at nøkkelpersonell er rekruttert utenfra påvirke hjørnesteinsbedriftens lokale engasjement. Ledelsen i hjørnesteinsbedriften er (selvsagt) rekruttert på rent profesjonell basis, og representerer det Højrup (1989) kalte «den karrierebundne livsform», der stillingen ved bedriften er et skritt på veien i en karriere innenfor den industrielle organisasjonen og lojaliteten naturlig nok går mot konsernet (Alvheim 1998). I Elkem-konsernet flyttes lederemnene omkring med økende hastighet, og flere aktører i Bremanger ser på utskiftningsfrekvensen i ledelsen ved Elkem Bremanger som medvirkende til at man har slitt med å få bedriften skikkelig med i omstillingsarbeidet. Det nærmeste man har kommet å trekke med Elkem Bremanger i praktisk omstillingsarbeid er næringshage-prosjektet i Svelgen og en serie prosjekter knyttet til kommersiell utnyttelse av spillvarme fra smelteverket gjennom selskapet Miljøvarme, der Elkem er minoritetsaksjonær.

Som andre konkurranseutsatte virksomheter opplever Elkem Bremanger hele veien et press på fortjenestemarginene, noe bedriften møter gjennom kontinuerlig fokus på rasjonalisering og kostnadsbesparelser, med nedbemanning som følge. I tillegg har bedriften gående en prosess på å skille ut (outsource) ulike støttefunksjoner. Renholds- og vaskeritjenestene har allerede blitt skilt ut, og bedriftsledelsen tenker høyt om å gjøre det samme med vedlikeholds-

avdelingen. Verksdirektøren ønsker at den utskilte enheten skal ha et stort og solid firma i ryggen, som for eksempel Kværner Oil & Gas, som har tilsvarende vedlikeholdsenheter i Odda og på flere andre steder med Elkem-virksomheter. Han uttaler videre «... *personlig tror jeg Svelgensamfunnet kan tjene på å få etablert en sterk vedlikeholdsbedrift i lokalsamfunnet. For oss er ikke vedlikehold core business, men noe vi kan kjøpe, og det må være et selskap som har noen i ryggen*».

Daglig leder hos en av de største lokale leverandørene til Elkem ser på sin side outsourcingprosessen som en mulighet for lokale bedrifter å slå seg sammen og kombinere egne ressurser for å dekke behovene på verket, og mener Bremanger VeKsT har en rolle å spille som pådriver og koordinator for å få et slikt samarbeid på beina. Han uttaler: «*Vi har i grunnen mye av det som skal til for å samle vedlikeholdet ute. Det har jeg utfordret Bremanger VeKsT til en gang – å samle oss. Det må Bremanger VeKsT gjøre, vi har ikke tid. Dersom vi ikke gjør det kan vi raskt bli skviset av et av de andre store firmaene, Kværner, Bravida osv. En outsourcing skjer før eller senere, og da er det et poeng ikke å sitte på gjerdet når toget går. Det handler om å komme seg inn og komme seg med, men vi må først samles utenfor porten og bli enige om hva som skal skje. Ellers kommer de bare til å sørge for at vi trekker på hverandre*». Våren 2001 begynte også Bremanger VeKsT arbeidet med å etablere et slikt lokalt basert vedlikeholdsfirma.

### Våre vurderinger

Bremanger Vekst ser ut til å oppnådd en god forankring i det lokale næringslivet. Samtidig må det også understrekes at et lokalt program har en betydelig fordel framfor større regionale programmer, ved at det er et begrenset antall bedrifter man skal forholde seg til. Programmet har bare i begrenset grad klart å engasjere hjørnesteinsbedriften Elkem Bremanger i prosjektarbeid. Erfaringer fra andre omstillingsprogrammene viser imidlertid at det ofte er vanskelig å generere spin-off effekter fra hjørnesteinsbedrifter (se blant annet del 3, kap.3.4). Samtidig er det viktig at programmet tar tak i de eventuelle mulighetene som finnes for å styrke lokale aktører som underleverandører for hjørnesteinsbedriften, og vi vurderer arbeidet for å etablere et lokalt basert selskap som kan konkurrere om vedlikeholdet ved Elkem Bremanger som svært positivt.

## Kapittel 4. Rollefordeling i arbeidet

### 4.1. Omstillingsenheten og kommunen

#### Beskrivelse

I følge rådmannen, som ledet interimstyret for omstillingsarbeidet, var det i utgangspunktet et ønske om å holde den operative omstillingsenheten innenfor rammene av den kommunale organisasjonen. Man ønsket ikke en «gjøkunge» på siden av den ordinære kommuneadministrasjonen, men etter krav fra KRD og SND ble omstillingsarbeidet likevel fristilt.

I tillegg til å være operativ omstillingsenhet har Bremanger VeKsT fått ansvar for kommunens næringsarbeid, og fungerer som førstelinjetjeneste mot bedriftene i kommunen. Disse arbeidsoppgavene ble ytterligere presisert ved at ble tatt inn i vedtektene da Bremanger VeKsT ble omgjort til kommunalt foretak. Vedtektene sier også at Bremanger VeKsTs handlingsplan er kommunens strategiske næringsplan (SNP). Samtidig har deler av kommunens eget tiltaksapparat blitt opprettholdt ved at den tidligere næringsavdelingen jobber med mer overordnede planspørsmål inn mot kommunens plan- og utviklingsutvalg. Rådmannen begrunner opprettholdelsen av deler av næringsfunksjonene med anbefalinger fra KRD om at kommunen ikke bør legge sin egen næringsseksjon død i den tidsbegrensede omstillingsperioden, ettersom det da ville tatt tid å gjenoppbygge funksjonene mot næringslivet.

Det at kommunen har opprettholdt noe av tiltaksfunksjonen internt i administrasjonen fører med seg visse vanskeligheter i samarbeidet mellom kommunen og Bremanger VeKsT. I tillegg til at det kan føre til dobbeltarbeid, kan det også oppstå uenigheter om mål, virkemidler og mulighetene for politisk styring av det lokale næringsarbeidet. Styreleder kommenterer relasjonen mellom Bremanger VeKsT og kommunens næringsapparat på denne måten: *«Politikerne har bestemt at Bremanger VeKsTs handlingsplan skal være kommunens SNP, men det er fortsatt slik at enkelte politikere sklir litt i svingene når de skal omsette dette i handling. Det ser ut til at en jevnlig, tett dialog med politikerne er viktig for å holde omstillingsarbeidet på sporet...»*, og tilføyer *«...skulle jeg peke på noe som kunne vært gjort*



*bedre er det nettopp det, i forhold til kommuneadministrasjon og toppolitikere i kommunen – at man tidligere hadde fått etablert en felles, udiskutabel plattform for arbeidet – at våre handlingsplaner skulle være kommunens næringsplan. Det fikk vi i prinsippet tidlig aksept for, men det var vansker med å følge det opp i praksis i begynnelsen».*

Det synes videre å være en viss kulturforskjell mellom Bremanger VeKsT og kommuneadministrasjonen. Daglig leder har sin erfaring fra det private næringsliv og er vant til rask respons og korte beslutningskjeder, mens kommunen baserer seg på bred legitimitet og demokratiske styringsprinsipper. Denne kulturforskjellen har gitt seg utslag i en viss frustrasjon innad i kommuneadministrasjonen over det som oppfattes som manglende respekt for arbeidet som gjøres av kommunen. Samtidig er det en bekymring i kommunen for at Bremanger VeKsTs voldsomme driv og tidvis store eksponering i media kan stille kommunen i et dårlig lys, ved at publikum får inntrykk av at ingenting skjer i det kommunale systemet. Imidlertid hevdes det fra næringslivshold at det kommunale tiltaksarbeidet ikke fungerte tilfredsstillende, og at Bremanger VeKsT representerer et stort fremskritt i næringsarbeidet som drives i kommunen.

Et annet viktig forhold når det gjelder kommunale myndigheters rolle i omstillingsarbeid generelt er grenseoppgangen mellom ordinære kommunale oppgaver og omstillingsselskapets ansvar og oppgaver. Arbeidet til Bremanger VeKsT har hele veien hatt en klar næringsprofil, med fokus på å bidra til vekst i det lokale næringslivet. Tiltak rettet mot utvikling av infrastruktur og mot Bremanger kommune som bosted har blitt viet mindre oppmerksomhet, selv om Trivsel-strategiene berører disse spørsmålene.

### Våre vurderinger

I utgangspunktet vurderer vi det som en nødvendighet at det ordinære lokale tiltaksarbeidet integreres i omstillingsarbeidet. Det at man i Bremanger har opprettholdt noe av den næringsrettede tiltaksfunksjonen internt i kommuneadministrasjonen, bidrar til å skape en viss uklarhet i forholdet mellom kommunen og omstillingsenheten. Følgelig bør det gjøres en ytterligere presisering av hva som er omstillingsenhetens oppgave i omstillings- og næringsutviklingsarbeidet i kommunen, og hva som er kommuneadministrasjonens oppgave.

## 4.2. Fylkets rolle

### Beskrivelse av fylkets rolle

Fylkeskommunenes rolle i omstillingsarbeid har tradisjonelt vært å bidra med en andel av den lokale/regionale medfinansieringen og å integrere omstillingsarbeidet i den ordinære, regionale næringspolitikken fylkeskommunen har ansvar for. Fylkeskommunene har bare i liten grad engasjert seg direkte i det operative omstillingsarbeidet, og har som regel hatt observatørstatus i omstillingsstyret. Omstillingsstyret i Bremanger representerer et unntak i så måte, ettersom Sogn og Fjordane fylkeskommune her har ordinær styreplass, som besittes av en medarbeider i Regionalstaben.

Sogn og Fjordane fylkeskommune var en aktiv medspiller for Bremanger kommune i prosessen som ledet opp til søknaden om omstillingsstatus, og Regionalstaben i fylket sto ansvarlig for gjennomføringen av konsekvensutredningen i 1996. Fylkeskommunen kom inn med ordinær styrerepresentasjon i omstillingsstyret etter ønske fra Bremanger kommune, og vurderer selv at de bidro med viktig kompetanse i starten av omstillingsarbeidet. Etter hvert oppleves behovet for den type kompetanse fylket kan tilføre som mindre i det operative omstillingsarbeidet, og fylkeskommunen har signalisert et ønske å gå over til å ha observatørstatus i omstillingsstyret fra 2002. Også ved en tidligere anledning har fylket ønsket å redusere engasjementet til observatørstatus, men fortsatte da med ordinær styreplass etter ønske fra Bremanger kommune. Både fylkets styrerepresentant og Bremanger VeKsT ser kommunens ønske om å trekke fylkeskommunen tett inn i omstillingsarbeidet som en måte å sikre et forpliktende fylkeskommunalt engasjement, og da særlig med tanke på fylkets andel av den lokale/regionale medfinansieringen.

Sogn og Fjordane fylkeskommune henter sin andel av medfinansieringen fra såkalte 551-midler, som bevilges over Statsbudsjettets kapittel 551 post 51 til «Tilrettelegging for næringsutvikling» i distriktskommuner. I utgangspunktet er det meningen at fylkeskommunen skal dekke halvparten av den årlige lokale/regionale medfinansieringen på 2,5 mill.kr., men blant annet i 2000 hadde fylket vanskeligheter med å finne tilstrekkelig inndekning over 551-midlene. Samtidig mener fylket at Bremanger kommune kan forventes å medfinansiere mer

enn halvparten, ettersom kommunen har et kraftfond som kan brukes til næringsformål. På bakgrunn av dette er det en viss diskusjon mellom Bremanger kommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune omkring fordelingen av medfinansieringen.

### Våre vurderinger

Fylkeskommunen signaliserer at de ønsker å redusere sin tilstedeværelse i Bremanger til observatørstatus, og begrunner ønsket med at kompetansen de besitter har mindre betydning for omstillingsarbeidet i Bremanger i den fasen det er i nå. Samtidig er det naturlig at fylkeskommunen trekker seg ut av den praktiske styringen av omstillingsarbeidet, ettersom fylkeskommunene fra 2001 fått delegert ansvaret for årlig saksbehandling av handlingsprogram og kontroll/utbetaling av omstillingsbevilgningen etter de to første årene av omstillingsperioden fra KRD. Et for tett engasjement i Bremanger ville gitt en problematisk dobbeltrolle og habilitetsproblemer for fylkeskommunen.

Sogn og Fjordane fylkeskommune henter sin andel av medfinansieringen av omstillingsprogrammet i Bremanger over statlige 551-midler. Mens enkelte andre omstillingsprogrammer opplever at bruken av 551-midler skaper betydelig ekstraarbeid i forhold til søknads- og rapporteringsrutiner, er dette ikke tilfelle i Bremanger. Samtidig er det viktig at kommunen og Sogn og Fjordane fylkeskommune etablerer en felles forståelse for hvordan den lokale/regionale medfinansieringen skal dekkes inn. Uklarheter kan bidra til frustrasjoner for omstillingsenheten.

## **4.3. SND sentralt og regionalt**

### Beskrivelse av SNDs rolle

SND har en viktig posisjon i statlig støttet omstillingsarbeid ettersom institusjonen i de aller fleste tilfellene har ansvar for rådgivning, oppfølging og kvalitetssikring av det operative arbeidet. SNDs tilstedeværelse i Bremanger blir ivaretatt av representanter både fra SND sentralt og fra regionkontoret i Sogn og Fjordane. For det første er hovedkontoret i Oslo

representert ved en rådgiver som er oppdragsleder for Bremanger. Oppdragsleder regner at han bruker omkring 25% av sin fulle stilling til å følge opp arbeidet i Bremanger, der han har observatørstatus i omstillingsstyret. I tillegg har han tilsvarende ansvar for to andre omstillingsområder som er på ulike stadier i omstillingsprosessen. SNDs regionkontor i Sogn og Fjordane har også blitt trukket tett inn i oppfølgingen av omstillingsarbeidet i Bremanger, og Bremanger VeKsT legger stor vekt på å ha god kontakt med regionkontoret. Daglig leder har flere ganger besøkt SNDs regionkontor for gjensidige orienteringer, og har ved enkelte anledninger også hatt med seg oppdragsleder fra SND sentralt. SND regionalt har ansvaret for den ordinære porteføljen av bedriftsrettede virkemidler, og er en viktig samarbeidspartner for omstillingsarbeidet når prosjekter er «modne nok» til å stå på egne ben.

SNDs oppfølging av den operative driften av omstillingsarbeidet i Bremanger skjer i første rekke gjennom oppdragsleders tilstedeværelse. I tillegg til å fungere som observatør i omstillingsstyret, er det omfattende kontakt mellom oppdragsleder og Bremanger VeKsT, både i forhold til enkeltprosjekter og større satsingsområder. En av de viktigste funksjonene oppdragsleder har hatt i forhold til omstillingsarbeidet har vært som formidler av erfaringer SND har gjort i andre omstillingsområder. En slik erfaringsoverføring er svært viktig, tatt i betraktning at omstillingsstyret består av lokale personer uten erfaring fra tilsvarende omstillingsarbeid.

En annen viktig funksjon for SND i omstillingsområdene er at organisasjonen sitter på en portefølje av tjenesteprodukter som kan benyttes for å styrke den lokale omstillingsevnen. Det viktigste tjenesteproduktet i så måte er PLP-modellen, et verktøy for utvikling, styring og gjennomføring av prosjekter. Bremanger VeKsT har i samarbeid med SND og eksterne konsulenter kjørt 2 PLP-kurs i kommunen, og til sammen har ca. 35 personer fra næringsliv, kommuneadministrasjon og andre organisasjoner deltatt.

Fordelen med et slikt standardisert verktøy er at det gir en enhetlig struktur for utvikling og gjennomføring av prosjekter over omstillingsprogrammet. I det lokale næringslivet er tilbakemeldingene gode på nytten av PLP-kursene. I tillegg til at man lærer en metodikk for prosjektstyring har kursene også gitt kunnskaper som kan komme til nytte dersom man skal søke støtte eller finansiering fra offentlige eller private finansieringskilder. I tillegg brukes PLP-strukturen også som mal ved prosjektutforming uten at prosjekteier/initiativtaker har

deltatt på PLP-kurs. Elkem Bremanger ser også nytten av PLP og har tatt en god del av tankene opp i sin måte å strukturere prosjekter på.

Særlig ved utviklingsprosjekter av begrenset størrelse i små og mellomstore bedrifter kan imidlertid en for stringent bruk av PLP medføre at det brukes uforholdsmessig mye ressurser til å strukturere prosjektet og rapportere resultater. Men Bremanger VeKsT synes å ha funnet en tilfredsstillende balanse når det gjelder bruk av PLP-modellen.

Et annet viktig tjenesteprodukt fra SND er SMB Utvikling, som er et utviklingsprogram som retter seg mot eksisterende små og mellomstore bedrifter. Hensikten med utviklingsprogrammet er å stimulere bedriftene gjennom blant annet å konkretisere virksomhetsplaner, lage utviklingsplaner og bedre kostnadskontrollen, slik at bedriftene klarer å realisere en større del av sitt potensiale. I Bremanger har man nylig gjennomført et hovedprosjekt med 13 SMBer, og en ny runde med 12 bedrifter har kommet til hovedprosjektfasen. Omstillingsenheten regner utviklingsprogrammet som svært vellykket, og som et viktig bidrag i arbeidet med å sikre og utvikle det eksisterende næringslivet i Bremanger.

En bedriftsleder på Bremangerlandet uttaler at utviklingsarbeidet har bidratt til at han har fått et helt annet fokus på rutiner og økonomistyring, og som følge av det har bedriften gått fra «break even» til et betydelig overskudd. Samtidig er det enkelte som synes det kan bli vel mye skrivearbeid og teori i forbindelse med kurs: *«Vi har vært med på et prosjekt som gikk på styring av bedrift – mye skriving, spør du meg! Savnet litt handling. Det er mye man kan få ned på et ark, men det man trenger mest hjelp til er ofte å få ting ut i handling. Det var litt for mye snakk, litt for lite handling».*

Også andre kurs og kompetansehevende tiltak ser ut til å ha fått en god mottakelse. En av de som har deltatt sier: *«Bremanger Vekst kom til oss, og da meldte vi oss på noen kurs. Det var et om daglig leders ansvarsområder – da fikk jeg så dårlig samvittighet at jeg knapt torde gå på flere. Det var artig å være med, men jeg tro det var mange som var i min bås – det var mange spørsmål som ble stilt jeg kunne ha stilt. Det har blitt forferdelig mye papirarbeid for småbedrifter, så det er godt med sånn kurs som gir en rettesnor».*

I tillegg til mer bedriftsrettede tiltak finnes det også tjenesteprodukter til omstillingsområdene som retter seg mot offentlig sektor. Det har en tid vært en allmenn erkjennelse av at

kommunal tjenesteproduksjon i mange sammenhenger ikke oppfyller de krav til service og imøtekommenhet som brukerne forventer, enten de er enkeltpersoner eller bedrifter, og ett av tiltakene for å bøte på dette har vært prosjektet «Næringsvennlige kommuner», finansiert av Nærings- og handelsdepartementet (NHD). I samarbeid med konsultentselskapet Maximite ble prosjektet kjørt på noen utvalgte kommuner i perioden 1998-2000, og erfaringene var så gode at tilsvarende prosjekter har blitt gjennomført i andre kommuner og metodikken er nå blitt innlemmet i SNDs portefølje av tjenesteprodukter som tilbys omstillingskommuner.

I Bremanger ble prosjektet først forsøkt kjørt med et internasjonalt konsultentselskap som partner, men dette selskapet gikk så hardt ut i sin beskrivelse av nå-situasjonen i kommunen at videre samarbeid ble mer eller mindre umulig. Konsekvensen ble at oppdraget ble overført til Maximite. Disse var også inne i oppstartfasen av omstillingsarbeidet i kommunen og holdt styreseminar for interimstyret, et seminar som er standard oppstart rutine for å avklare styrets oppgaver og for å hjelpe dem i gang med strategi- og forankringsfasen.

En siste, men viktig, funksjon SND har i forhold til omstillingsarbeidet er at de gjennomfører prosjektvurderinger underveis for å avdekke hvor langt omstillingsområdet er kommet i retning av å realisere sine målsetninger. Disse evalueringene inngår i grunnlagsmaterialet for SNDs faglige vurderinger av omstillingsområdene, som avgis i forbindelse med områdenes søknader til KRD om omstillingsmidler. SNDs faglige vurderinger tjener også som viktige tilbakemeldinger til aktørene i omstillingsområdene, og kan bidra til at det gjøres korrigeringer og endringer i det operative omstillingsarbeidet.

### Våre vurderinger

Vårt hovedinntrykk er at SND har fungert som en kvalitetssikret, og til en viss grad også som en pådriver, i omstillingsarbeidet i Bremanger. SND ble trukket inn som en aktiv medspiller tidlig i prosessen, og organisasjonen har et betydelig eierskap overfor arbeidet som foregår i Bremanger. Organisasjonen har bidratt med råd, fungert som samtalepartner og formidlet erfaringer fra andre områder til omstillingsstyret og Bremanger VeKsT. De har også vært med på å holde trykket oppe i prosessene som leverandør av aktuelle tjenesteprodukter.

Siden SND har hatt en relativ aktiv rolle i Bremanger kan det imidlertid være en viss fare forbundet med at SND er ”for mye tilstede” i omstillingsarbeidet. Dette kan lede til ansvarsgliding fra det lokale planet til SND og redusere den lokale læringsprosessen (Reve og Walderhaug 1997). Vårt inntrykk er imidlertid at Bremanger Vekst har maktet å ha et kritisk blikk på innspillene fra SND, blant annet ved at de har insistert på bruk av lokale/regionale konsulentvirksomheter, noe vi skal komme nærmere inn på i neste avsnitt.

#### **4.4. Bruken av konsulenter**

##### Diskusjon av konsulentbruk

Den siste aktørgruppen vi skal omtale er konsulenter. Som nevnt ligger det begrensninger på bruken av omstillingsmidler; de skal i første rekke gå til ulike utviklingsprosjekter, markedsundersøkelser, kurs og kompetansehevende tiltak. Dermed har omstillingsområder et betydelig potensiale for å bli rene «beitemarker» for konsulentvirksomheter (Hatling m.fl 2000:103). Generelt vil det å sette ut viktige oppgaver til konsulenter bety at omstillingsorganisasjonen går glipp av en del læringseffekter, men når oppgaver settes ut til eksterne konsulenter kan også læringseffektene i det lokale/regionale næringsmiljøet bli rammet. Mens bruk av lokale eller regionale konsulentmiljøer vil styrke dette miljøet, vil bruk av slike eksterne konsulentmiljøer medføre at både rene penger og viktige erfaringer føres ut av omstillingsområdet.

Et moment som omstillingsselskapet og styreleder legger stor vekt på er at man i Bremanger tidlig gjorde en beslutning på at man i så liten grad som mulig ønsket å benytte eksterne konsulentmiljøer (i betydningen konsulentvirksomheter som har sitt basisområde utenfor regionen). I særlig grad gjaldt dette de såkalte «kvalitetssikrede konsulentvirksomhetene» SND kunne formidle kontakt med. Bakgrunnen for beslutningen var et ønske om å bruke og styrke de lokale/regionale konsulentmiljøene (Førde, Nordfjordeid, Måløy, Florø) på områder der disse hadde konkurransedyktig kompetanse, og i den grad slik kompetanse ikke fantes ønsket man at lokale/regionale representanter skulle delta slik at kunnskapen forble i regionen. Samtidig hadde man erfaring for at konsulenter fra sentrale strøk ikke snakket samme språk som bedriftene ute i distriktene (Røvik 2000). Argumentasjonen til ledelsen i

Bremanger VeKsT samsvarer godt med vurderingene Hatling m.fl. (2000) gjør av «den problematiske konsulentbruken» i STEP-gruppens evaluering av SND.

I følge styreleder var SND sentralt svært lite glad for beslutningen om å satse på lokale/regionale kompetansemiljøer, og Bremanger VeKsT måtte gå flere runder med SND for å få aksept for ikke å bruke «ferdigpakkede» konsulenter. Når SND til slutt aksepterte at man foretrakk å bruke lokale/regionale konsulentmiljøer, var det med en klar beskjed om at fallhøyden for omstillingsselskapet var betydelig. En viktig forutsetning for beslutningen om å bruke lokale/regionale konsulentmiljøer var at både styreleder og daglig leder i omstillingsenheten hadde betydelig næringserfaring og omfattende kontaktnett i regionen, og at man derfor kjente til hva som fantes av eksisterende kompetanse i regionen og hva som eventuelt måtte hentes utenfra. Ved å kjenne til det regionale tjenestetilbudet unngikk man å være «prisgitt» eventuelle innspill fra SND, som naturlig nok ville trekke frem konsulentvirksomheter organisasjonen hadde gode erfaringer med. Samtidig skal man også være oppmerksom på at daglig leder i Bremanger VeKsT selv har vært en del av det regionale konsulentmiljøet.

SNDs oppdragsansvarlige i Bremanger forteller om SMB Utvikling og prosessen med å bruke lokale/regionale konsulentvirksomheter: *«...styrelederen var veldig opptatt av å bruke de lokale/regionale kompetansemiljøene og bruke omstillingsmidlene til å styrke/løfte disse – og vi endte opp med å gi oppdraget til [konsulentselskap] etter å ha tatt en runde blant aktuelle kandidater i Førde, Måløy, Florø, Eid og ellers. Det markerte et tidsskille på sett og vis, fordi tidligere hadde nesten alle sånne prosjekter blitt kjørt av konsulentselskaper her i Osloområdet, men i Bremanger var man klare på at man ikke ville ha folk fra Oslo, eller Asker for den saks skyld, men primært lokale folk med konkret kjennskap til området/regionen. Det er selvsagt viktig at det finnes kompetente lokale folk, det fant vi, og er veldig fornøyd med jobben de har gjort».*

Styreleder selv forteller om strategien med lokale/regional konsulentvirksomheter at *«Det har vist seg å være et lykkelig valg. Formell kunnskap er en ting, å formidle den på en måte som treffer har med kulturelle elementer å gjøre, å kunne bli vurdert som likeverdig, så jordnær dom man bør være på disse kanter. Der fikk vi en god start, det har fortsatt bra og i dag er SND svært fornøyd med de valgene vi gjorde».*



Bremanger VeKsT har særlig brukt lokale/regionale konsulenter i forbindelse med SMB Utvikling, og sier seg svært godt fornøyd med jobben konsulentene har gjort. Bedriftene som har deltatt i SMB Utvikling er også godt fornøyd med konsulentene, og flere trekker frem den lokale/regionale tilknytningen som en av hovedgrunnene til at utviklingsprogrammet betraktes som vellykket. I motsetning til de eksterne konsulentene «snakket de språket» og kjente virkeligheten for små og mellomstore bedrifter på Vestlandet. I tillegg benyttet Bremanger VeKsT en av konsulentene som innleid hjelp i første del av sykemeldingsperioden til daglig leder, og selskapet sier seg godt fornøyd med jobben som ble gjort for å holde omstillingsarbeidet i gang.

#### Våre vurderinger av konsulentbruk

Avgjørelsen om å prioritere lokale/regionale konsulentmiljøer var ikke populær hos SND, men har i etterkant vist seg å være vellykket. I tillegg til at man har funnet frem til gode konsulentmiljøer i regionen og styrket disse ved at de har fått bryne seg mot en rekke bedrifter, tyder tilbakemeldingene fra bedriftene på at konsulentene man har brukt har kommunisert godt med brukerne. Samtidig vil vi sterkt presisere at en medvirkende årsak til at konsulentbruken har blitt så vidt vellykket ligger i den kunnskapen administrasjonen besitter om den lokale/regionale konsulentbransjen siden daglig leder selv drev konsulentvirksomhet. Gjennomgående vil vi hevde at SND besitter betydelig kompetanse når det gjelder valg av konsulenter og denne bør anvendes av omstillingsselskapene, men samtidig er det betydelig fordeler relatert til bruk av lokale/regionale konsulenter om man evner å finne fram til dyktige aktører.

## Kapittel 5. Noen foreløpige effekter og erfaringer fra omstillingsarbeidet

I kapitlet vil vi trekke ut noen foreløpige erfaringer og effekter av omstillingsarbeidet i Bremanger så langt. Opplysningene er i hovedsak hentet fra et egnevalueringsskjema som ble sendt ut til omstillingsenheten.

### 5.1. Aktivitetsnivå

Tabellen under viser en samlet oversikt over aktivitetsnivået i omstillingsprogrammet Bremanger VeKsT hittil i perioden.

Tabell 5.1. Iverksatte prosjekter i omstillingsprogrammet Bremanger VeKsT \*

Type prosjekt	1998/99	2000	Pr. 1.03 2001	Sum	%
Antall iverksatte forstudier	23	18	7	48	32
Antall iverksatte forprosjekt	21	40	8	69	46
Antall iverksatte hovedprosjekt	3	3	10	16	11
Antall Trivselstiltak (ikke PLP-modell)	-	13	5	18	12
<b>Totalt antall iverksatte prosjekter</b>	<b>47</b>	<b>74</b>	<b>30</b>	<b>151</b>	<b>100</b>

Note: \* Vi gjør oppmerksom på at prosjektideer kan opptre flere ganger, dvs. både som forstudie, forprosjekt og eventuelt også som hovedprosjekt.

Fram til mars 2001 har det blitt iverksatt til sammen 151 prosjekter gjennom omstillingsprogrammet Bremanger VeKsT. Dette inkluderer også tiltak og prosjekter som ligger under satsingsområdet Trivsel, som ikke har vært administrert etter PLP-modellen. Som tidligere nevnt er hovedintensjonen med omstillingsbevilgningen at midlene skal brukes til utviklingsprosjekter i en tidlig fase, og det fremgår av tabellen at Bremanger VeKsT har konsentrert en stor del av innsatsen om forstudier og forprosjekter. Samtidig viser tabellen at det har vært en gradvis forskyvning av aktiviteten fra en vektlegging av forstudier over mot forprosjekter og i 2001 mot hovedprosjekter. Vi kan se den samme progresjonen i flere av de andre omstillingsområdene som omfattes av denne evalueringen.

Når det gjelder prosjektkostnader slik de rapporteres fra Bremanger VeKsT, ser vi av tabellen under at gjennomsnittlig støttebeløp pr. prosjekt er ca. 94 000 kroner. Dette er på linje med de fleste andre omstillingsprogrammene i vår analyse. I tillegg ser vi at Bremanger VeKsT har utløst til dels betydelige prosjekttilskudd fra SND. Et viktig moment for å oppnå engasjement og innsats i omstillingsarbeidet er at aktørene som står som prosjekteiere også bidrar med egeninnsats i form av kapital ved gjennomføring av prosjektene. Dessverre har Bremanger VeKsT ikke tall på prosjektene total kostnader, slik at det ikke har vært mulig å belyse omstillingsprogrammets andel av de totale prosjektkostnadene.

Tabell 5.2.. Prosjektkostnader, Bremanger VeKsT (1000 kr)

	1998/99	2000	Pr.1.03 2001	Sum	Beløp i kr. pr. prosjekt
Innvilget beløp fra omstillingsprogrammet	6 180	6 278	1 676	14 134	93,6
– hvorav tilskudd fra SND	1 537	1 042	--		

For å sikre omstillingsprogrammets omdømme og legitimitet er det viktig at det er en viss kontroll med kvaliteten på prosjektene som tildeles støtte. Samtidig er det ikke et mål i seg selv at omstillingsselskapet skal være altfor kritisk i sin vurdering av innkomne søknader, men heller veilede søkerne og bidra til å utvikle ideene til gjennomførbare prosjekter. Ser vi på andelen avslåtte prosjektsøknader i Bremanger, viser tabell 5.3 at den ligger på 7 %.

Tabell 5.3. Antall innvilgede og gjennomførte prosjekter, Bremanger VeKsT

	Sum	%
Antall innvilgede prosjektsøknader	151	93
Antall avslåtte prosjektsøknader	12	7
Totalt antall søknader	163	100
Antall prosjekter gjennomført eller under gjennomføring (etter PLP-modell)	125	94
Antall prosjekter som er blitt stanset	8	6
Sum prosjekter kjørt etter PLP-modell	133	100

Samtidig har omstillingsselskapet også et ansvar for å kontrollere at bevilgede midler brukes som forutsatt, og stoppe prosjekter som ikke holder mål. Her er PLP-modellen viktig som verktøy for å vurdere om fremdriften i prosjektene er tilfredsstillende. Som nevnt har tiltakene under satsingsområdet Trivsel blitt gjennomført uten bruk av PLP-modellen, men ser vi på resten av prosjektporteføljen til Bremanger VeKsT har 6 % av prosjektene blitt stoppet så

langt. En slik stoppendel er rundt normalen for omstillingsprogrammene som omfattes av denne evalueringen.

## 5.2. Resultater og effekter

### Diskusjon av resultater og effekter

Når man skal måle resultater og effekter av et omstillingsprogram, må disse relateres både mot de overordnede målsetningene for omstillingsbevilgningen og mot målene knyttet til det spesifikke omstillingsprogrammet. Et mål for Bremanger VeKsT har vært å bidra til å skape minst 100 nye arbeidsplasser i løpet av omstillingsperioden,

Tabell 5.4. Antall arbeidsplasser omstillingsprogrammet Bremanger VeKsT har bidratt til

		Sum
Antall nye arbeidsplasser som omstillingsprogrammet har bidratt til å skape i perioden 1998 til 1.3.2001		53,5
Antall nye arbeidsplasser fordelt på eksisterende og nye bedrifter	Eksisterende	34
	Nye	19,5

Hittil har Bremanger VeKsT bidratt til å skape 53,5 arbeidsplasser, hvorav hovedandelen av arbeidsplassene er skapt i eksisterende virksomheter (tab.5.4). Ser vi på næringssektor er rundt halvparten av arbeidsplassene innenfor fiskerirelatert virksomhet. Det er også skapt en del arbeidsplasser innenfor utnytting av naturressursene. I tillegg finner vi flere nye arbeidsplasser innenfor ulik SMB-virksomhet. Fortsatt er det altså et stykke igjen til målsetningen om minst 100 nye arbeidsplasser er nådd, men Bremanger VeKsT mener likevel det ikke skal bli noe problem å nå målet innen omstillingsperiodens slutt i 2003. Omstillingsselskapet begrunner optimismen med at flere lovende prosjekter nærmer seg «høstefasen», der arbeidsplassene skal komme til realisering. Samtidig har man erfart at «ting tar tid» og at prosessen med å skape arbeidsplasser har gått tregere enn man i utgangspunktet regnet med.

I tillegg til arbeidsplassmålet har Bremanger VeKsT en sekundær målsetning om å stabilisere befolkningstallet i kommunen over 4 000 i løpet av omstillingsperioden. Imidlertid har folketallet fortsatt å synke, og har blitt redusert med i overkant av 100 personer i perioden

1997 – 2001, til tross for en liten tendens til utflating i 1999 og 2000. Viktigere enn de årlige svingningene i folketallet er imidlertid de underliggende demografiske faktorene som blant annet alderssammensetningen i befolkningen og den naturlige vekstkraften. I Bremanger er gjennomsnittsalderen økende, og på samme måte som svært mange andre utkantkommuner blir den produktive delen av befolkningen stadig mindre og den naturlige vekstkraften lavere. Resultatet blir at selv om all utflytting stopper vil folketallet fortsette å synke, fordi alderspyramiden ikke fylles opp fra bunnen. Befolkningsfremskrivninger tar høyde for slike forhold, og i en fremskriving fra SSB fra 1999 anslår man at Bremanger i 2010 vil ha 3761 innbyggere, med andre ord godt under måltallet på 4 000.

I tillegg til et overordnet mål om å skape varige, lønnsomme arbeidsplasser har omstillingsbevilgningen også som mål å styrke den lokale næringsutviklingskompetansen. I Bremanger er denne målsetningen forsøkt ivaretatt gjennom satsingsområdet Kompetanse. Mye av oppmerksomheten har vært rettet mot å styrke kompetansen i det eksisterende næringslivet. SNDs tjenesteprodukt SMB Utvikling har hatt en sentral plass i Kompetanse-satsingen, og Bremanger VeKsT regner utviklingsprogrammet som svært vellykket. Hittil har 13 bedrifter deltatt, og omstillingsselskapet er i ferd med å sette i gang en ny runde med ytterligere 12 bedrifter. I tillegg har Bremanger VeKsT også arrangert kurs i PLP-modellen, styrearbeid og virksomhetsstyring. Samlet har Bremanger VeKsT arrangert 9 ulike kurs med til sammen 145 deltakere.

#### Våre vurderinger av resultater og effekter så langt

I sitt arbeid for å oppfylle både de overordnede målsetningene for omstillingsbevilgningen og egne mål for omstillingsprogrammet, har Bremanger VeKsT holdt en høy prosjektaktivitet og bidratt til å iverksette totalt 151 prosjekter så langt.

Bremanger VeKsT er drøyt halvveis til målet om å skape minst 100 arbeidsplasser innen utgangen av omstillingsperioden, og mener det ikke skal by på problemer å nå målsetningen. SNDs oppdragsansvarlige deler denne optimismen, og også vi ser det som rimelig sannsynlig at de vil lykkes. Når det gjelder den sekundære målsetningen til omstillingsprogrammet om å stabilisere folketallet over 4 000 har omstillingsprogrammet isolert sett liten eller ingen mulighet til å påvirke de underliggende mekanismene som styrer flytteprosessen. Vi er

derfor kritiske til bruk av slike måleindikatorer. Målsetningen fremstår som en retorisk øvelse uten dypere meningsinnhold. Målsetningen blir imidlertid først problematisk dersom manglende måloppnåelse og befolkningsnedgang gjøres til et poeng, for eksempel i media, slik at omstillingsprogrammet kommer i miskreditt.

Gjennom satsingsområdet Kompetanse har Bremanger VeKsT kommet et stykke på vei i arbeidet med å styrke omstillingsevnen og utviklingskompetansen i det lokale foretaksmiljøet. Det har blant annet vært drevet kursvirksomhet og blitt iverksatt tiltak for økt næringsretting av kommuneadministrasjonen.

### **5.3. Erfaringer fra omstillingsarbeidet**

I tillegg til at omstillingsarbeidet i Bremanger har gitt en rekke mer eller mindre målbare effekter i det lokale foretaksmiljøet, har omstillingsselskapet gjort erfaringer som dels vil komme til nytte i det videre omstillingsarbeidet i området og som dels vil være nyttige for andre omstillingsområder og for institusjonene som forvalter omstillingsbevilgningen. Det mest sentrale spørsmålet er om det lar seg gjøre å identifisere noen suksessfaktorer for omstillingsarbeid på bakgrunn av erfaringene fra Bremanger. På prosjektnivå er det et gjennomgående trekk fra Bremanger at suksess i stor grad avhenger av at man klarer å involvere personer eller aktører som besitter den riktige kombinasjonen av kompetanse, driv og gjennomføringsevne. Dette er en observasjon som går igjen mange steder hvor det drives omstillingsarbeid.

En annen erfaring fra Bremanger er at det kan være hensiktsmessig å benytte lokale/regionale konsulentmiljøer i omstillingsarbeid. Bruk av lokale/regionale konsulenter kan være nyttig både fordi de kjenner konteksten og rammebetingelsene de lokale bedriftene opererer under, men også fordi omstillingsprogrammet på denne måten kan bidra til å styrke det lokale/regionale konsulentmiljøet. Imidlertid forutsetter denne typen konsulentbruk at omstillingsselskapet har den nødvendige kompetansen til å velge ut de dyktige selskapene.

På samme måte som prosjekter er personavhengige, er også omstillingsprogrammets suksess avhengig av at man får trukket inn de riktige personene i administrasjon og styre. Bremanger

VeKsT trekker selv frem betydningen av å rekruttere personer med næringslivsbakgrunn til styre og administrasjon, et moment som blir særlig viktig i et så vidt bedriftsrettet program som det i Bremanger.

En annet viktig moment er å sikre lokal mobilisering og entusiasme rundt omstillingsarbeidet gjennom å utforme strategier som er konkrete og godt kommuniserbare overfor både bedrifter og lokalbefolkningen. Bremanger VeKsT har lagt stor vekt på høy grad av synlighet og å kommunisere resultater. På den måten har aktiv bruk av media og en høy medieprofil blitt et virkemiddel for å skape lokalt engasjement og optimisme. En slik strategi kan imidlertid slå tilbake på omstillingsenheten dersom resultatene ikke står i stil med medieeksponeringen.

Samtidig er det også mulig å finne faktorer som kan bidra til at prosjekter eller programmer ikke lykkes. I Bremanger trekkes bedre koordinering mellom omstillingsarbeidet og kommunens øvrige næringspolitiske virkemidler (næringsfond, eiendommer etc) frem som et forhold som kunne styrket det samlede utviklingsarbeidet i kommunen.

## **Kapittel 6. Avslutning og videreføring av omstillingsarbeidet**

I Bremanger er man over midtveis i omstillingsarbeidet og nærmer seg avslutningsfasen, med 2003 som siste driftsår. Etter en innledende strategi- og forankringsperiode for å finne retning og mål for omstillingsarbeidet og en oppstartsfase med vekt på å få opp prosjekter og teste ideer, skal de gode prosjektene nå settes i verk og arbeidsplasser skapes, slik at målsetningen om 100 nye arbeidsplasser kan nås. Samtidig skal man også forberede kommuneadministrasjonen og det lokale næringslivet på hverdagen som kommer etter at omstillingsperioden er slutt, og foreta sentrale veivalg for nærings- og utviklingsapparatet for årene som kommer.

### **6.1. Videreføring av arbeidet og et fortsatt liv for omstillingsselskapet?**

#### Beskrivelse

Ettersom omstillingsperioden i Bremanger først løper ut 2003 er det begrenset med konkrete planer for en eventuell videreføring av omstillingsarbeidet. Samtidig er det et klart ønske blant aktørene om at den kompetanse og handlekraft som ligger i omstillingsorganisasjonen ikke må gå tapt.

Både styreleder og prosjektmedarbeider i Bremanger VeKsT ser på overgangen til kommunalt foretak som første skritt på veien mot etablering av Bremanger VeKsT som aksjeselskap. Begge mener Bremanger VeKsT vil ha en rolle å fylle som førstelinjetjeneste for kommunen mot næringslivet når omstillingsperioden er over, og mener det vil være et marked som kan forsvare videre drift av selskapet. Prosjektmedarbeideren ser særlig potensiale i Nordfjord, ettersom flere kommuner i regionen har bygget ned næringsapparatet sitt, og derfor vil ha behov for å kjøpe en del slike tjenester i markedet. Ved å kombinere betalte oppgaver for Bremanger kommune med andre oppdrag i markedet håper man å få tilstrekkelige inntekter til å drive selskapet videre.



Det ser også ut til å være enighet blant politikere og administrasjon om at næringsarbeidet i kommunen neppe vil bli trukket inn igjen i kommuneadministrasjonen slik det var tidligere, men det er gjort få konkrete tanker om hvordan arbeidet kan organiseres. Rådmannen i kommunen sier følgende om videreføring: «...næringsarbeidet etter 2003 nok vil bli organisert friere enn om det var i kommunen, men nøyaktig hvordan har jeg ikke bastante meninger om nå. Men det er klart situasjonen blir en helt annen når pengestrømmen stopper – det koster jo litt å drive det óg [...] Det kan hende at man kan få til noe her etterpå, det må vi snakke sammen om, men ved at [prosjektmedarb.] sitter her og [daglig leder] i Måløy føler jeg at vi sitter igjen med mye av kunnskapen lokalt/regionalt, om ikke alt er innenfor kommunen, og det må være mulig å trekke veksler på det i arbeidet fremover». Samtidig erkjenner man at det kan bli vanskelig å holde på daglig leder i omstillingsselskapet, siden han er fra Måløy og har drevet egen konsulentvirksomhet der.

#### Våre vurderinger

Vår vurdering er at det framtidige utviklingsarbeidet må bygge videre på de erfaringene som man har høstet med Bremanger VeKsT. Ønsker man en markedsbasert løsning og en profesjonell utviklingsenhet, kan det ovennevnte alternativet med et AS som selger næringsutviklingstjenester være nærliggende. Skal et slikt utviklingsselskap ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag og bygge opp en god kompetanse forutsetter det imidlertid at flere av kommunene i regionen ønsker å kjøpe slike tjenester. Det andre alternativet, som vil gi større grad av politisk styring, er en videreføring av Bremanger VeKsT som et kommunalt foretak. Aktivitetsnivået og funksjonsområdet må naturligvis reduseres betraktelig, siden selskapet vil få betydelig mindre ressurser til rådighet. Sannsynligvis vil hovedfokuset måtte legges på rådgivning og kontaktskapende virksomhet for næringslivet, mens man i mindre grad kan være en finansiell bidragsyter og initiativtaker til nye prosjekter.

## 6.2. Fremtidige utfordringer for Bremanger kommune

Uavhengig av hva slags løsning man finner for en eventuell videreføring av Bremanger VeKsT, er det åpenbart at utfordringene står i kø for Bremanger kommune. Hjørnesteinsbedriften Elkem Bremanger vil fortsette sin strategi for kostnadsbesparelser og rasjonalisering, med de konsekvenser det får for industrisysselettingen i kommunen. Sannsynligheten er stor for at deler av støttevirksomhetene ved Elkem Bremanger vil bli outsourcet, og da er utfordringen å forankre et outsourcet selskap i det lokale foretaksmiljøet slik at man beholder så mange arbeidsplasser som mulig i bygden.

På Bremangerlandet er fiskeindustri den største næringen, og er svært avhengig av rammebetingelsene knyttet til fiskeeksport til EU og Norges fremtidige tilknytningsstatus. En av bedriftslederne gikk så langt som til å love opprettelse av mer enn hundre arbeidsplasser i fiskeindustri på øyen dersom Norge ble medlem av EU. Videre har begge de to største bedriftene foredling av pelagisk fisk som hovedsatsingsområde, og særlig EUs utvidelse østover kan få betydning for bedriftenes markeds- og konkurransesituasjon.

Også befolkningsutviklingen i kommunen vil bli en betydelig utfordring i årene som kommer. Folketallet i Bremanger har lenge vært fallende. Konsekvensanalysen som ble utarbeidet da kommunen skulle søke omstillingsstatus, fremskriver befolkningen til 3 426 personer i 2010 dersom man tar utgangspunkt i flyttingen i perioden 1991-1995, fødselsfrekvens i samme periode og SSBs middelalternativ for dødelighet. En tilsvarende fremskrivning fra SSB i 1999 gir et noe mindre dramatisk tall; 3 761 innbyggere i 2010 for middelvekst-alternativet. Til tross for de forbehold som må tas om presisjonen i slike fremskrivninger, har de til felles at folketallet ligger godt under den sekundære målsetningen i omstillingsarbeidet om å stabilisere befolkningen på riktig side av 4 000.

Parallelt med at befolkningen i utkantene reduseres, er også styringsstrukturene under press. Kommunene har en rekke oppgaver som tjenesteprodusenter, men en stadig mindre befolkning å fordele kostnadene på. En slik økende mismatch mellom størrelsen på oppgavene og antallet kostnadsbærere har ført til at kommunesammenslåinger igjen har kommet på den politiske dagsorden som et virkemiddel for å sikre kommunen som tjenesteprodusent. Sentrale utfordringer for Bremanger i årene som kommer vil ikke bare

være å sikre opprettholdelsen av gode kommunale tjenester til innbyggerne, men også å sikre rekrutteringen av arbeidskraft til disse oppgavene, og da kan sammenslåing med en eller flere nabokommuner være et aktuelt virkemiddel.

## Kapittel 7. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger

### Profil og målsetninger

Omstillingsprogrammet i Bremanger har i hovedsak vært rettet mot vekst og kompetanseheving i det lokale næringslivet for å nå overordnede målsetninger om å skape 100 nye arbeidsplasser og stabilisere folketallet i kommunen over 4 000 innbyggere. Gjennom å rette fokus mot vekst snarere enn spesifikk nyskaping synliggjøres den store betydningen omstillingsselskapet legger på det eksisterende næringslivet og utviklingsmulighetene som finnes der. Handlingsplanen for omstillingsarbeidet trekker opp konsentrerte satsinger på enkelt næringer der kommunen har komparative fortrinn, men samtidig sikrer den sterke betoningen av kompetanseheving og utvikling innen det eksisterende lokale næringslivet at arbeidet ikke blir ekskluderende.

Omstillingsselskapet har også en mindre satsing mot såkalte trivselsaktiviteter, hvor man ønsker å gjøre kommunen til et bra sted å bo. Vi savner imidlertid en mer helhetlig innretning hvor langsiktige satsinger på ungdom, kultur og trivsel i sterkere grad integreres og sees i sammenheng med arbeidet for å skape nye arbeidsplasser. Dette ville gjort omstillingsprogrammet mer ”visjonært”.

Målsetningene og hovedlinjene for omstillingsarbeidet i Bremanger har hovedsakelig ligget fast gjennom hele omstillingsperioden. Fra 2000 har Bremanger VeKsT også formulert en målsetning om å sikre og utvikle det eksisterende næringslivet i kommunen, i tillegg til de opprinnelige målsetningene om arbeidsplasser og folketallsutvikling. Etter vår vurdering er målsetningen om å skape 100 nye arbeidsplasser et realistisk mål for programmet, og gir omstillingsarbeidet noe konkret å strekke seg etter og måle resultater i forhold til. Vi er imidlertid mer kritisk til verdien av å ha en målsetning som knytter seg til folketallsutviklingen i kommunen, ettersom omstillingsarbeidet i svært liten grad har mulighet til å påvirke prosessene som ligger til grunn for den demografiske utviklingen. Den siste målsetningen om å styrke og utvikle eksisterende næringsliv ble tatt inn for å synliggjøre betydningen av denne delen av det lokale foretaksmiljøet for omstillingsarbeidet, men ettersom målsetningen er både upresis og lite målbar gir den bare i begrenset grad styringssignaler for det videre omstillingsarbeidet.

### **Organisering og styring av omstillingsarbeidet**

Omstillingsarbeidet i Bremanger var i utgangspunktet organisert som et prosjekt utenfor den kommunale linjeorganisasjonen, men har siden 1/1-2001 gått over til å være et kommunalt foretak. Bremanger VeKsT er frikoblet fra det ordinære tiltaksapparatet, og etter vår vurdering er den klareste fordel ved denne organisasjonsformen at det gir omstillings-selskapet betydelig frihet til å arbeide selvstendig og profesjonelt med omstilling. Samtidig er den kommunale og politiske innflytelsen sikret gjennom representasjon i omstillingsstyret.

Omstillingsstyret i Bremanger VeKsT har overvekt av lokale representanter. Samtidig er det god næringslivskompetanse i styret, og vi betrakter det som en fordel at flere nøkkelpersoner i det lokale/regionale næringslivet er trukket inn i styrearbeidet. Vi er imidlertid kritisk til styrets størrelse, og vil hevde at 9 styremedlemmer er i overkant mye i forhold til det å få en effektiv saksbehandling og å oppnå konsensus i styret i viktige strategivalg. Vi har også vanskelig for å se nødvendigheten av at fylkeskommunen har en ordinær styrerepresentant, og mener den eventuelle faglige inputen fra fylkeskommunen kan sikres gjennom observatørstatus.

### **Omstillingsselskapets arbeidsmåte**

Administrasjonen i omstillingsselskapet Bremanger VeKsT består av to personer; daglig leder og en prosjektmedarbeider. Mens daglig leder har næringslivserfaring har prosjektmedarbeideren lang fartstid i det kommunale systemet, slik at de to ansatte utfyller hverandre rimelig godt. Samtidig er det en betydelig utfordring for omstillingsarbeidet at daglig leder og prosjektmedarbeideren har kontorsted på to forskjellige steder, men det synes som om denne arbeidsformen har fungert tilfredsstillende.

Ved tilsetningen av daglig leder ble betydningen av næringslivserfaring fremhevet som viktig for å sikre et godt inngrep med det lokale næringslivet, og Bremanger VeKsT synes å ha en god posisjon i det lokale næringslivet. Imidlertid har Bremanger VeKsT bare i begrenset grad klart å engasjere hjørnesteinsbedriften Elkem Bremanger i omstillingsarbeidet. Erfaringer fra andre omstillingsprogrammer viser at det ofte er vanskelig å trekke med hjørnesteinsbedriftene og å generere spinn-off effekter, men samtidig er det viktig at programmet tar tak i de eventuelle mulighetene som finnes for å styrke lokale aktører som underleverandører for hjørnesteinsbedriften. I den forbindelse vil det være interessant å se hva som blir resultatet av

initiativet omstillingselskapet tok våren 2001 for å etablere et lokalt vedlikeholdsselskap for å dekke behovet til Elkem Bremanger.

### **Rollefordeling**

Bremanger kommune står som oppdragsgiver og eier av Bremanger VeKsT, og i utgangspunktet vurderer vi det som en nødvendighet at det ordinære lokale tiltaksarbeidet integreres i omstillingsarbeidet. Når man i Bremanger har opprettholdt noe av den næringsrettede tiltaksfunksjonen internt i kommuneadministrasjonen, bidrar det til å skape klarhet i ansvarsforholdene mellom kommunen og omstillingsenheten. Vi mener derfor at det må gjøres en klar presisering av hva som er omstillingsenhetens oppgave i omstillings- og næringsutviklingsarbeidet i kommunen, og hva som er kommuneadministrasjonens oppgave.

De eksterne instansene som har vært involvert i omstillingsarbeidet er i første rekke Sogn og Fjordane fylkeskommune og SND sentralt. Mens Sogn og Fjordane fylke har plass i styret for Bremanger VeKsT, har SND observatørstatus. Sogn og Fjordane fylke spilte en viss rolle i den tidlige fasen av omstillingsarbeidet, men har de senere årene hatt en langt mer tilbaketrukket posisjon. SND har i oppgave å ivareta den praktiske oppfølgingen av det operative omstillingsarbeidet, med vekt på rådgivning, kvalitetssikring og formidling av egne tjenesteprodukter. I Bremanger ble SND trukket inn som en aktiv medspiller allerede tidlig i prosessen og har et betydelig eierskap overfor omstillingsarbeidet i kommunen. SND har fungert både som rådgiver, samtalepartner og erfaringsformidler for omstillingsstyret og Bremanger VeKsT.

### **Erfaringer og effekter**

I arbeidet for å oppfylle både de overordnede målsetningene for omstillingsbevilgningen og egne mål for omstillingsprogrammet, har Bremanger VeKsT holdt en høy prosjektaktivitet og er drøyt halvveis til målet om å skape minst 100 arbeidsplasser innen utgangen av omstillingsperioden. De fleste arbeidsplassene har blitt skapt innen fiskeri og videreutvikling av annen eksisterende virksomheter. Det er rimelig sannsynlig at de vil nå målsetningen i løpet av omstillingsperioden.

Når det gjelder den sekundære målsetningen til omstillingsprogrammet om å stabilisere folketallet over 4 000 har omstillingsarbeidet hatt mindre effekt. Folketallet fortsetter å synke,

og Bremanger VeKsT har isolert sett liten eller ingen mulighet til å påvirke de underliggende mekanismene som styrer flytteprosessene.

En sentral erfaring fra omstillingsarbeidet i Bremanger er at det kan være hensiktsmessig å benytte lokale/regionale konsulentmiljøer der det er mulig, ettersom lokale/regionale konsulenter i mange tilfeller har bedre kjennskap til konteksten og rammebetingelsene lokale bedrifter opererer i. Samtidig kan dette bidra til en kompetanseheving i det lokale/regionale konsulentmiljøet. Sentrale forutsetninger for en slik strategi er imidlertid at det finnes kapable konsulenter i området og at omstillingsselskapet besitter den nødvendige kompetansen til å finne frem til dyktige aktører.

### **Videreføring og avslutning av omstillingsarbeidet**

Foreløpig er det gjort få konkrete betraktninger på hvordan omstillingsarbeidet kan videreføres etter 2003, men det er et klart ønske blant aktørene om å beholde kompetansen og handlekraften som ligger i omstillingsorganisasjonen.

Vi synes at det er naturlig at det framtidige utviklingsarbeidet i kommunen bygger videre på erfaringene man har høstet med Bremanger VeKsT, men hvilken organisatorisk løsning man lander på beror på hva det er politisk vilje og kommersielt grunnlag for. Dersom man ønsker en markedsbasert løsning og en profesjonell utviklingsenhet, er det nærliggende å bidra til opprettelsen av et AS som selger næringsutviklingstjenester i et lokalt/regionalt marked. Det andre alternativet, som vil gi større grad av politisk styring, er en videreføring av Bremanger Vekst som et kommunalt foretak. Aktivitetsnivået må imidlertid reduseres i forhold til dagens situasjon, ettersom selskapet vil få betydelig mindre ressurser til rådighet når omstillingsperioden er slutt. Uten den samme muligheten til å fungere som finansiell bidragsyter vil fokuset måtte legges på rådgivning, veiledning og kontaktskapende virksomhet for næringslivet.

## **DEL 5**

# **Evaluering av omstillingsprogrammet i Odda**





## Innhold

<b>1. Næringsutvikling, befolkning og omstillingsstatus.....</b>	193
1.1. Om stedet og innbyggerne.....	193
1.2. Næringsliv og arbeidsmarked.....	193
1.3. Utdanning.....	196
1.4. Bakgrunnen for omstillingsstatus.....	199
1.5. Omstillingsarbeidets omfang.....	200
<b>2. Innretningen for omstillingsarbeidet.....</b>	201
2.1. Målsettinger og strategier.....	201
2.2. Aktører i prosessen.....	202
2.3. Diskusjon av valg av målsettinger og strategier.....	203
2.4. Å konsentrere satsingen.....	205
<b>3. Organisering og drift av programmet.....</b>	209
3.1. Etablering og organisatorisk plassering av omstillingsprogrammet.....	209
3.2. Styringen av omstillingsarbeidet.....	209
3.3. Administrasjonens rolle.....	210
3.4. Selskapets arbeidsmåte.....	211
3.4. Bedriftenes erfaring med programmet og selskapet.....	211
<b>4. Utvikling og endring i rollefordelingen i arbeidet.....</b>	214
4.1. Kommunale myndigheter.....	214
4.2. Fylkeskommune.....	214
4.3. SND.....	215
4.4 Konsulenter.....	215
<b>5. Noen foreløpige effekter av omstillingsarbeidet.....</b>	217
5.1. Omstillingsarbeidets omfang og potensiale.....	217
5.2. Nærmere om noen konkrete prosjekter.....	218
5.3. Omstillingselskapets egen evaluering av effekter.....	219
5.4. Nærmere om effekter av omstillingsprogrammet.....	221
<b>6. Videreføring av videreføring av utviklingsarbeidet.....</b>	223
<b>7. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger.....</b>	224

## **Innledning**

Denne delen av analysen drøfter omstillingsarbeidet i Odda, en industrikommune i Indre Hardanger i Hordaland. Fremstillingen bygger på skriftlig materiale om omstillingsarbeidet i Odda, materiale stilt til rådighet av KRD og Hardanger Vekst as, selskapet som har ansvar for gjennomføring av omstillingsarbeidet. Hardanger Folkeblad har velvillig gått inn i sine arkiver og hjulpet oss slik at vi har hatt tilgang til alt som har vært skrevet om omstillingsprogrammet og Hardanger Vekst de siste tre år. Vi har hatt samtaler med en rekke ledere for større og mindre bedrifter i Odda kommune, lengre samtaler med ordfører og rådmann samt ledelse og ansatte i Hardanger Vekst as. Vi har også hatt samtaler med personer som har god kjennskap til omstillingsprogrammet gjennom prosjektledelse og deltakelse i styrer eller råd i omstillingsprogrammet. I tillegg har vi støttet oss på en telefonundersøkelse som ble gjennomført blant bedriftene i området.

Analysen gir først en kortfattet oversikt over næringsutvikling, befolkningsutvikling og bakgrunnen for at området er gitt status som omstillingsområde. Vi gir deretter en oversikt over omfang og innretning på omstillingsarbeidet. Vi gir en vurdering av organisering og rollefordeling i programmet. Til slutt gis en foreløpig vurdering av hva vi tror kan oppsummeres som effekter av programmet så langt i prosessen.

## Kapittel 1. Næringsutvikling, befolkning og omstillingsstatus

### 1.1. Om stedet og innbyggerne

Odda kommune ligger innerst i Sørfjorden, en sidearm til Hardangerfjorden. Fram til rundt 1900 var Odda det fremste turiststedet i vestlandsfjordene og et knutepunkt for overgangen fra sjø til landtransport. Forandringen kom i 1906 med utbyggingen av Tyssefalldene. I dag er Odda kommune en industrikommune dominert av tre store bedrifter, Norzink a/s, Odda Smelteverk a/s og Tinfos Titan & Iron KS. Disse tre bedriftene sysselsetter om lag en fjerdedel av kommunenes arbeidstakere. Internasjonale konjunkturer for konkurranseutsatte produkter og usikkerhet om energipriser har imidlertid gitt nedbemanning i de store bedriftene. Områdets omdømme som reiselivsmål er svekket og kommunen har hatt negativ befolkningsutvikling over mange år. I løpet av de siste 20 årene er folketall i kommunen blitt redusert med ca. 16% (tab.1.1).

Tabell 1.1. Folketallsutvikling i Odda 1980-2000 \*

	1980	1985	1990	1995	1998	2000	Endring 1980-1995	Endring 1995-2000
Odda	9 183	8 728	8 289	8 077	7 886	7 727	-12,0	-4,3

Note: \*) Oversikten viser folketall pr. 1.1. det gjeldende året.

Kilde: NSD Kommunedatabasen

Odda er en utkant kommune med relativ lang avstand til et større regionscenter, og Odda klassifiseres som en “mindre sentral kommune” (1 B-kommune) (se del 3, kap.1.1 for en beskrivelse av SSBs klassifiseringssystem). SND plasserer Odda i sone C for virkeområde for distriktsrettede virkemidler (se del 4, kap.1.1. for en nærmere omtale av SNDs inndeling).

### 1.2. Næringsliv og arbeidsmarked

Oppdagelsen av *elektrolytiske smelteprosesser* mot slutten av det 19. århundre ble starten på industrieventyret i Odda og Tyssedal. Utviklingen av den kraftintensive industrien i Norge startet med produksjon av kalsiumkarbid. En rekke smelteverk ble etablert i perioden 1899-

1908. Smelteverket i Odda stod i 1913 alene for 20 prosent av verdensproduksjonen. Hovedanvendelsen var belysning, der kalsiumkarbid snart ble utkonkurrert av glødelampen basert på elektrisitet. Karbidindustrien kom derfor i store vanskeligheter etter 1915. Omleggingsfasen som fulgte kan regnes som mellom de første omstillingsprosesser Odda-samfunnet måtte gjennomføre. Odda Smelteverk AS ble grunnlagt i 1924 og er nå den eneste produsenten av kalsiumkarbid i Norge. I tillegg produseres det dicyandiamid. Philipp Brothers Chemicals Inc., USA, eier selskapet som har ca 250 ansatte og hadde en omsetning på 300 millioner kroner i 1998.

De to andre store bedriftene i Odda er Norzink AS, som er lokalisert på Eitrheimsneset i selve Odda, og Tinfos Titan & Iron, som ligger i Tyssedal. Norzink AS ble etablert i 1924. 17. april 2001 overtok det finske selskapet Outokumpu Oyj hele aksjeposten i Norzink AS, som har ca 370 ansatte og hadde en omsetning på 1665 millioner kroner i 1998. Aluminiumsverket i Tyssedal ble overtatt av staten i 1976 og nedlagt i 1982. Som erstatning ble det bygget et ilmenittsmelteverk som ble satt i drift i 1986. DNN Industrier ble overtatt av Tinfosgruppen i 1988. Tinfos Titan & Iron er den nyeste av de store industribedriftene i Odda og har ca 210 ansatte.

Når vi i fremstillingen av næringslivets utvikling i Odda legger slik vekt på industrien, er det fordi industri har vært den dominerende kilden til sysselsetting. Fortsatt sysselsetter industrisektoren rundt en tredjedel av arbeidstakerne i Odda (tab.1.2). Utviklingen i kommunen er altså preget av utviklingen i de tre største industribedriftene, men omstillingsarbeidet i kommunen bærer nettopp preg av en orientering bort fra den sterke avhengigheten av få store bedrifter. I år 2000 har Odda til sammen 277 bedrifter (gjelder bedrifter som er registrert med ansatte i SSBs Bedrift og foretaksregister).

Tabell 1.2. Antall sysselsatte fordelt på næringssektorer i Odda 1995 og 1999

	<b>1995</b>		<b>1999</b>		<b>Endring</b>
	<b>Abs</b>	<b>%</b>	<b>Abs</b>	<b>%</b>	<b>1995-99</b>
					<b>Abs</b>
<b>Jordbruk, skogbruk og fiske</b>	5	0,1	7	0,2	2
<b>Industri m. oljeutvinning og bergverksdrift</b>	1283	36,6	1125	33,2	-158
<b>Bygg og anlegg og kraftforsyning</b>	235	6,7	394	11,6	159
<b>Varehandel, hotell og restaurantvirksomhet</b>	458	13,1	479	14,1	21
<b>Transport og kommunikasjon</b>	146	4,2	120	3,5	-26
<b>Finansiell og foretningmessig tjenesteyting</b>	87	2,5	81	2,4	-6
<b>Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting</b>	1287	36,8	1181	34,9	-106
<b>I alt i næringene</b>	3501	100	3387	99,9	
<b>Uoppgitt næring</b>	17		0		
<b>Sum</b>	3518		3387		-131

Noter: Se noter del 3, tab.1.2.

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk

Vanskelige kommunikasjoner bidrar til å begrense pendlingen til og fra Odda. Rundt 84% av arbeidsplassene i Odda er besatt av personer som er bosatt i kommunen (tab.1.3). De resterende fylles i hovedsak av arbeidstakerne fra nabokommunene, og da i første rekke Ullensvang. Faktisk pendler nesten 25 % av den yrkesaktive befolkningen i Ullensvang til arbeid i Odda kommune.

Tabell 1.3. Hvem arbeider i Odda?

<b>INNPENDLING</b>	<b>1995</b>		<b>1999</b>		<b>Endring</b>
	<b>Abs</b>	<b>%</b>	<b>Abs</b>	<b>%</b>	<b>Abs</b>
Antall arbeidsplasser i kommunen	3 514		3 387		-127
Rekruttert fra Odda	3 094	88	2 851	84	-243
Rekruttert fra Hardanger*	310	9	373	11	63
Rekruttert fra Bergen	23	1	20	1	-3
Rekruttert fra Rest-Hordaland	51	1	62	2	11
Rekruttert fra andre steder	36	1	81	2	45

Note: \* Hardanger er i denne forbindelse kommunene Ullensvang, Eidfjord, Ulvik og Jondal

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk (foreløpige tall)

Odda har flere arbeidsplasser (3 387 i 1999) enn arbeidstakere (3 239) og er en netto innpendlingskommune. Utpendlingen fra Odda er altså enda mer beskjeden enn innpendlingen. Rundt 10% av innbyggerne pendler til arbeidssted i andre kommuner, og det

har bare vært en marginal økning i pendlingshyppigheten på siste halvdel av 1990-tallet. (tab.1.4). Muligens vil inn- og utpendlingen øke noe med åpningen av Folgefonntunnelen våren 2001.

Tabell 1.4. Hvor arbeider personer bosatt i Odda?

UTPENDLING	1995		1999		Endring
	Abs	%	Abs	%	Abs
Antall arbeidstakere i kommunen	3 436		3 239		-197
Jobber i Odda	3 094	90	2 851	88	-243
Jobber i Hardanger*	55	2	29	1	-26
Jobber i Bergen	93	3	69	2	-24
Jobber i Rest-Hordaland	37	1	62	2	25
Jobber andre steder	157	5	228	7	71

Note: \* Hardanger er i denne forbindelse kommunene Ullensvang, Eidfjord, Ulvik og Jondal  
Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk (foreløpige tall)

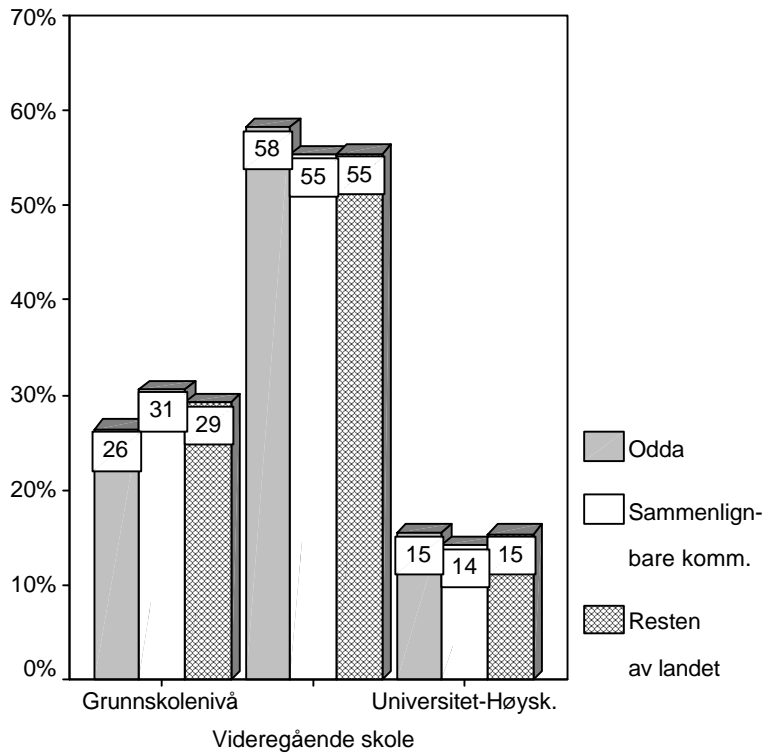
### 1.3. Utdanning

*Utdanning* regnes gjerne som en forutsetning for å skape nye arbeidsplasser. Samtidig er gjerne utdanning en årsak til flytting fra kommunen. Denne tvetydigheten er en betydelig utfordring for omstillingsarbeidet.

Odda har en relativt velutdannet befolkning. Figur 1.1 viser at prosent av befolkningen i Odda over 16 år med høyere utdanning, ligger over både landsgjennomsnittet og over såkalte sammenlignbare kommuner, dvs. kommuner med tilnærmet samme alderssammensetning i befolkningen som Odda.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Sammenlignbare kommuner utfra alderssammensetning er beregnet ved hjelp av cluster- analyse. Det er identifisert 16 kommuner med aldersprofil omtrent sammenfallende med Odda. Disse kommunen er: 0128 Rakkestad, 0415 Løten, 0419 Sør-Odal, 0428 Trysil, 0538 Nordre Land, 0713 Sande, 0901 Risør, 1032 Lyngdal, 1253 Osterøy, 1528 Sykkylven, 1531 Sula, 1539 Rauma, 1563 Sunndal, 1813 Brønnøy, 1837 Meløy og 1924 Målselv. Analysene er gjort på aggregerte data fra SSB pr 1. oktober 1997.

Figur 1.1. Utdanningsnivå. Prosent av befolkningen over 16 år, pr. 1.okt. 1997.

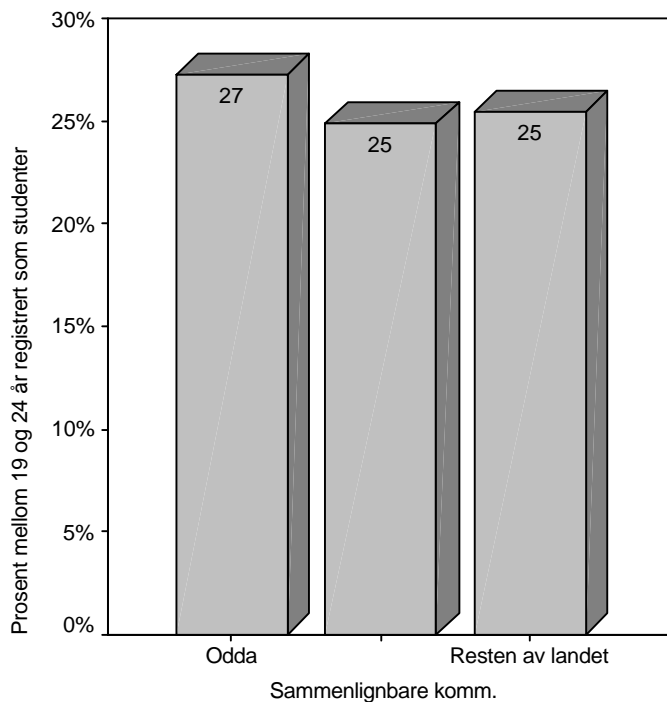


Regnet med kommunen som enhet, har Odda en statistisk signifikant høyere prosent som tar videregående skole enn resten av landet og sammenlignbare kommuner. ( $t$ - verdi er hhv. 12.9 med 434 frihetsgrader for landet og  $t$ - verdi 3.6 med 15 frihetsgrader for sammenlignbare kommuner). Når det gjelder utdanning på universitets- og høyskolenivå, er Odda ikke signifikant forskjellig fra landsgjennomsnittet, men ligger noe høyere enn sammenlignbare kommuner (signifikant høyere på 10 prosent nivået på enkel  $t$ - test)

Figur 1.1. viser at befolkningen registrert i Odda, men ikke nødvendigvis *bor* i Odda, har et relativt høyt utdanningsnivå. Ettersom figuren viser *fullført* utdanning blant de over 16 år som er registrert som innbyggere i Odda, kan figuren likevel gi et noe statisk inntrykk. Figur 1.2. viser at 27 prosent av personer i Odda over 16 år i 1999 er registrert som studenter. Odda har følgelig et potensiale for fremtiden på grunn av at mange tar høyere utdanning, men, som nevnt, konsekvenser av utdanningsbeslutninger kan også være utflytting fra kommunen.



Figur 1.2. Prosent av personer mellom 19 og 24 år registrert som studenter i 1999.



Figur 1.2. indikerer visuelt at Odda har en høyere andel personer mellom 19 og 24 år registrert som studenter enn både landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. Analyser av tallene bak figuren viser at dette også er statistisk signifikante forskjeller. ( $t$ -verdi er hhv. 7.6 og 2.8 for hhv. 434 og 15 frihetsgrader) Statistikken sier imidlertid ikke noe om hvor studentene befinner seg i utdanningsperioden. Slik våre høyere læresteder er lokalisert, må vi anta at de fleste befinner seg *utenfor* sine respektive hjemkommuner.

Sammenfatter en de tre faktorene *stort innslag av tradisjonelle industriarbeidsplasser, tilbakegang i folketall og høyt utdanningsnivå*, gir Odda inntrykk av å være en kommune med et betydelig behov for omstilling, men også en kommune med stort potensiale for utvikling. Det er en avgjørende utfordring å få tilbake de unge som har søkt ut av kommunen for å ta utdanning.

## 1.4. Bakgrunnen for omstillingsstatus

Odda ble tildelt omstillingsstatus i mai 1996. Første ordinære driftsår for omstillingsarbeidet var 1998. Omstillingsperioden løper t.o.m. 2003. De tre hjørnesteinsbedriftene har til felles at de er sterkt konjunkturutsatte og opererer på internasjonale markedet preget av sterk konkurranse. Dette gir bedriftene betydelige insentiver til effektivisering og rasjonalisering av driften. Gjennom avhengigheten av hjørnesteinsbedriftene blir den lokale økonomien sårbar for rasjonaliseringer. Kombinasjonen av gjennomførte og forventede nedbemanninger er en av hovedgrunnene til at kommunen har fått omstillingsstatus. I en konsekvensanalyse utarbeidet i forbindelse med omstillingssøknaden, ble det anslått at Odda ville trenge 500- 600 nye arbeidsplasser i løpet av de neste 10- 12 årene. Den negative befolkningsutviklingen de siste 30 år sammen med en økende eldreandel i befolkningen<sup>9</sup> gir og en vesentlig del av begrunnelsen for omstillingsstatus. Utviklingen gjør arbeidet for å få tilbake de ungdommene som har søkt ut av kommunen for å ta utdanning til en avgjørende utfordring. De tre faktorene, i) stort innslag av tradisjonelle industriarbeidsplasser ii) tilbakegang i folketall og iii) relativt høyt utdanningsnivå, gir inntrykk av en kommune med et betydelig behov for omstilling, men også en kommune med stort potensiale for utvikling. Omstillingsarbeidet skal være rettet mot langsiktige, strukturelle forhold, og er å forstå som beredskapsbasert omstilling.

Odda kommune hadde også omstillingsstatus i årene 1982 til 1987, parallelt med ombyggingen i Tyssedal. Den statlige satsingen den gang var på 8 – 10. mill. kr. I følge rapporter fra dette omstillingsarbeidet (Hatling m.fl. 2000), var den lokale læringen av tiltaket begrenset. Ubekreftede anslag går ut på at mellom 9 og 20 arbeidsplasser i dag kan antas å være effekter av denne satsingen. I evalueringen av SND's rolle i omstillingsarbeidet, hvor Odda utgjorde et av case-studiene, hevdes det at lokalsamfunnet i liten grad ble engasjert i omstillingsprosjektet. Lokalt betraktes omstillingsarbeidet 1982-87 som lite vellykket, og overambisiøse målsettinger bidro til å skape mistro til prosjektet (ibid.).

---

<sup>9</sup> 19.3% over 67 år pr januar 2001, mot 13.3% i fylket og 13.6% på landsbasis. Kilde: Kommunefakta:SSB.

## 1.5. Omstillingsarbeidets omfang

Omstillingsarbeidet i Odda kommune er organisert gjennom Hardanger Vekst AS, som er et kommersielt utviklingsselskap. Odda Kommune er den største aksjonæren med 40 % av aksjene sammen med Gjensidige Vest, SpareBank 1 Vest, DnB og Tyssefaldene as. Ullensvang Herad og Eidfjord Kommune, samt noen private interessenter, har en mindre aksjepost i selskapet. Hardanger Vekst as ble opprinnelig etablert for blant annet å videreføre arbeidet etter den forrige omstillingsperioden i Odda, og har siden desember 1997 hatt ansvaret for å gjennomføre det nye omstillingsprosjektet.

Odda kommune fikk omstillingsstatus i 1996. De to første årene stod arbeidet med konkurransefortrinnsanalyse og utviklingsplanen i sentrum. I 1996 og 1997 fikk omstillingsprogrammet bevilget 0.5 mill. fra KRD til arbeid med strategiplan og Odda kommune gikk inn med samme beløp (tab.1.5). Operativt arbeid i samsvar med denne strategiplanen kom i gang i 1998. Omstillingsperioden løper til 2003. Totalt statlig bidrag over perioden forventes å bli 25 mill kr. Odda kommune har selv stått for hele medfinansieringen fra kommunens næringsfond, som er basert på inntekter fra konsesjonskraft. Den samlede summen som forventes disponert for omstillingsarbeidet blir derfor ca 50 mill kr.

Tabell 1.5. Innvilgede og forventede bevilgninger til omstillingsarbeidet i Odda i 1 000 kr

	Statlige bevilgninger	Lokal/region medfinansiering	Totalbeløp
1996	500	500	1 000
1997	500	500	1 000
1998	4 000	4 000	8 000
1999	4 000	4 000	8 000
2000	4 000	4 000	8 000
2001	4 000	4 000	8 000
2002	4 000	4 000	8 000
2003	4 000	4 000	8 000
Sum	25 000	25 000	50 000

## Kapittel 2. Innretningen for omstillingsarbeidet

### 2.1. Målsettinger og strategier

Målsettingene for omstillingsarbeidet er konkretisert i *Utviklingsplan for Odda 1998- 2001* av 10. desember 1997. Det første plandokumentet skisserer fem strategier som ble resultatet av en prosessen der mange aktører og interessenter ble trukket inn:

1. Satsing på knoppskyting og industriell næringsutvikling
2. Utvikle en sterkere reiselivsnæring
3. Satsing på kompetansebygging og styrket utdanningstilbud
4. Sterkere profilering, informasjon og kommunikasjon
5. Forsterke infrastrukturen – sentrum og stedsutvikling

Disse fem områdene, i prioritert rekkefølge, har vært styrende for det senere prosjektarbeidet.

Satsingen på knoppskyting fra eksisterende virksomheter er basert på erfaringer som viser at, rent generelt, så blir nye virksomheter til nettopp som knoppskyting ut fra eksisterende virksomhet. Strategi 1 varsler at omstillingsprogrammet forventer drahjelp fra hjørnesteinsbedriftenes ressurser. Strategi 2 bygger mye på at Odda faktisk har store naturgitte ressurser for reiseliv. Odda har historisk sett vært et viktig reisemål i Europa, og ønsker å gjenreise sitt omdømme som attraktivt turistmål. Strategi 3 innebærer en vurdering av *hvilke* typer virksomhet en antar det er mulig å satse på. Strategien viser at omstillingsprogrammet sikter mot å redusere lokalsamfunnets avhengighet av hjørnesteinsbedriftene. Strategi 4 signaliserer at en er oppmerksom på at Odda har behov for et mer positivt omdømme. Det er nødvendig å gjøre Odda mer attraktiv, både for å redusere utflytting blant personer som er under utdanning, for å bygge opp under reiselivssatsingen og for å kunne tiltrekke seg ny næringsvirksomhet.

I den reviderte planen, *Utviklingsplan for Odda 1999-2002*, ble strategigrunnlaget ytterligere konkretisert. Det skal nå satses på to strategier;

- 1) Satsing på knoppskyting og industriell næringsutvikling (senere omtales strategien som Industriell knoppskyting og nyskapende næringsutvikling)

## 2) Utvikle en sterkere reiselivsnæring.

Videre skisseres tre virkemidler som skal bygge oppunder disse to strategiene. Disse er identiske med det som tidligere ble omtalt som strategi 3-5 (Satsing på kompetansebygging og styrket utdanningstilbud, Sterkere profilering, informasjon og kommunikasjon, Forsterke infrastrukturen – sentrum og stedsutvikling). Den nye planen presenterer altså et klarere bilde over hvordan de ulike områdene man ønsker å prioritere i omstillingsarbeidet henger sammen.

Oppmot strategiene er det knyttet ulike satsingsområder. I handlingsplanen for 2001 er det eksempelvis følgende satsinger som skal prioriteres: Kommersialisering av restprodukter fra industrien, Videreutvikling av SMB-bedrifter, Nyskaping med etablering av småbedrifter inkl. ITK bedrifter, Tilrettelegging av nye reisemål i Odda, Organisering av reiselivet inkl. tjenester, tiltaksplan og informasjon, Høgskoleundervisning, Næringshage og samarbeidsløsninger for kunnskapsbedrifter, Ungdomsbedrifter, Profilering av Odda, Nytt Torg i Odda, Byestetikk. Satsingsområdene representerer en operasjonalisering av strategiene/virkemidlene. For eksempel er ”kommersialisering av restprodukter” en konkretisering av ”knoppskyting fra eksisterende virksomheter” og ”høgskoleundervisning” en konkretisering av ”satsing på kompetansebygging og styrket utdanningstilbud.”.

Utviklingsmålet, 200 nye arbeidsplasser innen utløpet av 2003, har ligget fast siden den første planen for omstillingsarbeidet ble lansert. I de senere reviderte planene har man også holdt fast ved de to strategiene og de tre virkemidlene.

## 2.2. Aktører i prosessen

I følge forordet i det første plandokumentet, *Utviklingsplan for Odda 1998- 2001*, var planen et resultat av to prosesser. For det første en bredt anlagt strategiprosess med deltakere fra alle deler av Oddasamfunnet, hvor deltakerne har utviklet tenkning og trukket konklusjoner i fellesskap. For det andre to større konkurransefortrinnsanalyser for Odda kommune, hvor næringsliv/fagbevegelse har bidratt aktivt.

Det har altså vært kommunens ambisjon å trekke med mange i arbeidet med strategiutvikling. Hvor bredt strategiarbeidet har engasjert, er et empirisk spørsmål som ikke er avklart. Informerte kilder hevder at de store bedriftene var særlig aktive i første fase av strategiarbeidet. På grunn av dødsfall og lederskifte var andre fase ikke så sterkt preget av medvirkning fra hjørnesteinsbedriftene. Det er et inntrykk etter samtaler med sentrale personer som driver næringsvirksomhet i Odda sentrum, samt ledere i mindre bedrifter, at det måtte et visst eget initiativ til for å ta del. De som ble direkte invitert stilte stor sett opp på møter og samlinger. De som ikke direkte ble invitert, følte seg litt forbigått og benyttet dette som argument for ikke å stille opp. Det er lite som tyder på at kommunen ikke har gjort sitt beste for å gi strategiarbeidet en bredest mulig plattform.

Ønsket om å oppnå bred tilslutning illustreres også med at det var opprettet en prosessgruppe bestående av hele 35 personer som skulle arbeide med utviklingsplanen i denne første fasen. Gruppene besto av et bredt utsnitt av representanter for næringsliv, både store og små virksomheter, fagforeninger og Odda kommune. 10 av de 35 er kvinner, noe som for enkelte typer representative organiseringer må regnes som lavt. I en mannsdominert kommune som Odda, må gruppen regnes som å ha en akseptabel, om ikke tilfredsstillende kvinneandel. Det er også verdt å merke seg at det er blitt tatt initiativ til flere tiltak rettet mot kvinner, som for eksempel ”visjonsmøtet” *Oddakvinner 2010* og prosjektet *Kvinner i fokus*, uten at satsing på kvinnearbeidsplasser har hatt noen fremtredende plass i strategidokumentet.

Prosessgruppen skulle fungere som et diskusjonsforum for planarbeidet. Det operative arbeidet i planprosessen ble utført av en styringsgruppe bestående av 10 personer. De fleste av dem inngikk også i prosessgruppen. Styringsgruppen ble ledet av kommunens rådmann, og hadde ellers blant annet deltakelse fra sentrale politikere og næringslivsfolk. Konsulent-selskapet Maximite Prosessledelse AS var engasjert for å bistå ved gjennomføringen av planprosessen.

### **2.3. Diskusjon av valg av målsettinger og strategier**

Utgangspunktet for valg av satsingsområder og strategier var deltakernes vurderinger av kjennetegn ved dagens situasjon i Odda. Det er grunn til å anta at gruppen har vært så bredt

sammensatt at avvikende virkelighetsoppfatninger har kommet frem. Enkelte deltakere har hevdet at deres synspunkter ikke ble tatt til følge. Enkeltpersoner vi har hatt samtaler med, som ikke deltok aktivt i planprosessen har kritisert utfallet av planprosessen.

Blant enkelte ledere i mindre bedrifter blir det hevdet at første fase av omstillingsarbeidet var ”for sterkt preget av de store bedriftene”. En del ledere i mindre bedrifter oppgir at de føler at ”de ikke har noe med dette å gjøre” og at de heller ikke ”hadde hatt noe de skulle ha sagt om de hadde forsøkt å delta”. Bedrifter som driver konsultativt arbeid rettet mot mindre bedrifter, som for eksempel regnskapstjenester mener at mindre bedrifter ”ikke kjenner sin besøkelsestid” i forhold til programmet. Det er påviselig at folk som bor langt fra Odda sentrum er mer skeptiske til programmet enn de som bor i sentrum. Det kan også virke som at mindre bedrifter opplever større avstand til programmet enn større bedrifter. Det er ellers vårt inntrykk at stort sett alle bedriftsledere vi har vært i kontakt har kjennskap til omstillingsprogrammet, selv om svært mange er helt ukjent med de prioriteringer og strategier som er gjort i programmet.

Lokale medier har vært svært aktive i debatten om omstillingsprogrammet. I perioden fra 1. februar 2000 til 2. mars 2001 ble det i Hardanger Folkeblad skrevet 83 artikler som direkte gjelder omstillingsprogrammet. De fleste artiklene har en skeptisk/polemisk tone. Noen artikler er litt harselerende, andre konstruktivt kritiske og et mindretall direkte positive og oppmuntrende. Hardanger Folkeblad har hatt et nokså stabilt opplag på ca. 5800 over den aktuelle perioden. Det er grunn til å tro at Hardanger Folkeblad har vært den dominerende opinionsdanner i forhold til omstillingsprogrammet. De fleste artikler spiller en del på den språklige og kulturelle avstanden mellom det avisen oppfatter som den etablerte folkelige oppfatningen i Odda, og den noe sjargongpregete fremstillingen de mener å finne i materiale fra omstillingsprogrammet. Som opinionsdanner har ikke Hardanger Folkeblad vært noen støttespiller, og det er heller ikke gitt at en mer støttende linje hadde vært til fordel for omstillingsprogrammet. Oppsummert kan en hevde at Hardanger Folkeblad har vært avgjørende for å holde oppe interesse og oppmerksomhet om omstillingsprogrammet.

Ettersom omstillingsprogrammets handlingsplan tar utgangspunkt i kommunens utviklingsplan for Odda (som er identisk med omstillingsprogrammets utviklingsplan) har det vært mye diskusjon i kommunestyret. Debatten har i betydelig grad fulgt forutsigbare politiske skillelinjer. Representanter fra venstresiden har uttrykt ønske om at fagbevegelsen blir trukket

mer aktivt med i diskusjonen om innretningen på omstillingsarbeidet. Stort sett alle politiske partier har engasjert seg aktivt i diskusjonen, både for sine merkesaker og for de geografiske områder de representerer. Representanter fra FrP har konkret foreslått at omstillingsprogrammet bør arbeide for å knytte til seg forretningsmannen Kjell Inge Røkke.

Kommunens administrasjon og politiske ledelse har vært svært aktive i målsettingsdebatten. Rådmann og ordfører har vært de sentrale pådrivere, både for å realisere omstillingsprogrammet og for innretningen av programmet. Begge er uhyre aktive, og har brede, virksomme kontakteflater mot Hardangerområdet og videre mot andre relevante krefter som sentraladministrasjon, fylkesadministrasjon og sentrale og fylkeskommunale politiske myndigheter. Odda kommune har, med disse to aktørene, stor grad av kontroll med omstillingsprogrammet. Etter å ha initiert omstillingsprogrammet, er det tydelig at ordfører og rådmann oppfatter overordnet styring av programmets utvikling som en prioritert oppgave. Ettersom Odda kommune finansierer halvparten av programmet, er det en sentral oppgave for ordfører og rådmann å sørge for at programmet fungerer til Odda- samfunnets beste.

## **2.4. Å konsentrere satsingen**

Omstillingsprogrammet omfattet en stor mengde tiltak. Pr 24. mai 2000 fantes det 135 ulike prosjekt/tiltak i regi av omstillingsprogrammet. I følge Web-sidene til omstillingsprogrammet er 65 prosjekter knyttet til strategi 1, *Industriell knoppskyting og nyskapende næringsutvikling*, 34 prosjekter er knyttet til strategi 2, *Utvikle en sterkere reiselivsnæring* og 36 prosjekter gjelder virkemidlene (*kompetanse/utdanning og markedsføring/profilering*). Prosjektporteføljen er klart preget av de prioriteringer som var lagt i den første handlingsplanen for omstillingsprogrammet, basert på *Utviklingsplan for Odda 1997 – 2001*. Vi ser at nesten halvparten av prosjektene/tiltakene er knyttet til den høyest prioriterte strategi i handlingsplanen. Ser vi på status for prosjektene, betraktes litt over halvparten av prosjektene som gjennomførte eller ferdige (68), mens 59 prosjekter er i gang pr 24.5 2000. Av de øvrige 8 prosjektene var 4 stanset eller gitt en pause, 2 prosjekter var under forberedelser, det var registrert en søknad om nytt prosjekt, og et prosjekt hadde ventestatus.

En skal ikke legge for stor vekt på denne inndelingen i prosjekter etter status. Porteføljen er i stadig forandring og dette er registreringer som gjelder tiden frem til mai 2000. Konsekvenser



av revisjonen av Handlingsplan for Odda kommune er således ikke kommet med i denne oversikten. Lager vi en enkel typologi<sup>10</sup> av hva de enkelte prosjekter dreier seg om, viser tabell 2.1. at det er relativt stor bredde i porteføljen pr. 24.5. 2000. Rundt femteparten av prosjektene gjelder reiseliv, hele 21 prosjekter dreier seg om markedsføring eller strategiutvikling, mens 18 prosjekter gjelder konkret produktutvikling. Når det gjelder en samlet oversikt over antall prosjekter fram til mars 2001 viser vi til kapittel 5.1.

Tabell 2.1. Prosjektaktiviteten i omstillingsprogrammet pr. 24.05.00 inndelt etter prosjekttype og status

Type	Prosjekttype	Status		
		I gang	Ferdig	Annet
1. Handelsnæringen, forretningsutvikling	6	1	5	0
2. IKT-relaterte prosjekter	11	7	4	0
3. Reiselivsrelaterte prosjekter	27	11	15	1
4. Spinn off fra etablert industri	5	2	3	0
5. Markedsføring/strategiutvikling	21	10	9	2
6. Konkretisert produktutvikling	18	9	7	2
7. Undersøkelser	4	2	2	0
8. Tiltak for kvinnearbeidsplasser	4	1	3	0
9. Kurs og konferanser	5	3	2	0
10. SMB-tiltak	4	1	2	1
11. Organisatoriske tiltak	6	1	4	1
12. Utvikling av planer	4	1	3	0
13. Kompetansetiltak	6	2	3	1
14. Konkretisert virksomhetsutvikling	8	5	3	0
15. Diverse	6	3	3	0
I alt	135	59	68	8

Av disse 135 prosjektene var det altså 68 som var ferdige og 59 som var i gang pr. 24.05.00. De øvrige 8 kan gis statusen "annet" (se over). Tabell 2.1. viser at prioriteringen fra strategiarbeidet følges opp: de fleste ferdigstilte prosjekter dreier seg om reiseliv. Tabellen viser også at en rekke organisatoriske tiltak, som for eksempel *etablering av felles innkjøpsselskap i Hardangerregionen, ekstrasnett for småbedrifter, tiltak for kommunal innkjøpseffektivisering og kunnskapspark* er gjennomført på et tidlig tidspunkt i programmet. Videre viser tabellen at mange tiltak for markedsføring og strategiutvikling er gjennomført tidlig i programmet.

Ser vi på forholdet mellom prioriteringer i den første utviklingsplanen og status for de ulike prosjekter/tiltak, viser tabell 2.2 at tiltak stort sett er gjennomført i henhold til de premisser

<sup>10</sup> Dette er nokså enkel inndeling som er gjort kun ut fra navnet på prosjektene. Det er ikke alltid at det navn en har knyttet til et prosjekt gir gode indikasjoner på hva prosjektet gjelder.

som er lagt i utviklingsplanen. Strategi 1 (Industriell knoppskyting og nyskapende næringsutvikling) har hatt høy prioritet. I underkant av halvparten av de prosjekter som er gjennomført pr mai 2000 er relatert til denne strategien. I overkant av en fjerdedel er relatert til strategi 2, mens det er en noen flere prosjekter knyttet opp mot virkemidler.

Tabell 2.2. Prosjekter pr. 24.05.00 fordelt etter område og status

Område	I gang	Ferdig	I alt
<b>Strategi 1)</b> Industriell knoppskyting og nyskapende næringsutvikling	31 (67%)	30 (63%)	61
<b>Strategi 2)</b> Utvikle en sterkere reiselivsnæring	15 (33%)	18 (37%)	33
<b>Virkemidler:</b> Kompetanse/utdanning, markedsføring/profilering	13 (22%)	20 (29%)	33
Total	59	68	127

Figur 2.1. gir også et inntrykk av at anstrengelsene for å holde utviklingsplanens prioriteringer er blitt skjerpet over tid i omstillingsprogrammet. Figuren antyder at prosjekter som er i gang følger prioriteringer fra strategiarbeidet klarere enn prosjekter som er avsluttet.

Det kan innvendes mot denne fremstillingen, at enkel opptelling av antall prosjekter og tiltak ikke gir noe særlig nøyaktig informasjon om omstillingsprogrammets aktiviteter. For eksempel gir ikke slik opptelling informasjon om hvor mange personer som har vært engasjert i det enkelte prosjekt/tiltak og heller ikke informasjon om hvilke ressurser som har vært brukt. Fremstillingen gir likevel et visst inntrykk av programmets *bredde og omfang* og er velegnet for å vurdere hvorvidt prioriteringer fra strategiarbeidet faktisk har blitt etterfulgt. Fremstillingen indikerer at prioriteringer i utviklingsplanen er fulgt opp, men også at programmet er blitt svært vidtfamnende.

Dette siste er blitt påpekt som et problem. Særlig i kommunestyret er det blitt antydnet at det er ønskelig at innsatsen konsentreres.<sup>11</sup> Svaret fra ledelsen fra omstillingsprogrammet viser problemet: ”...dette betyr at fleire kjem til å få nei”.<sup>12</sup>

Det er en klar motsetning mellom behovet for lokale innspill og initiativ og nødvendigheten av å følge besluttede strategier og utviklingsplaner. Avslag på initiativ kan fort gi program

<sup>11</sup> *Handlingsplan for omstillingskommunen*, artikkel i Hardanger Folkeblad 17.02.00

<sup>12</sup> Svar på spørsmål på møte i Odda kommunestyre ved G.J. Westerlund, gjengitt i Hardanger Folkeblad 17.02.00

met vanry, det samme kan avvik fra vedtatte strategier. Dette er en permanent motsetning i denne type omstillingsprogram, en motsetning som ikke har noen enkel løsning.

Når Odda kommunestyre signaliserer at konsentrasjon av innsatsen er ønskelig, bør ulike tiltak som gjør dette mulig, forsøkes. Kostnadene med å avvise initiativ som avviker fra utviklingsplanen, må imidlertid vurderes nøye.

## **Kapittel 3. Organisering og drift av programmet**

### **3.1. Etablering og organisatorisk plassering av omstillingsprogrammet**

Omstillingsperioden 1982 til 1987, den såkalte ”Indevo-perioden” resulterte i etableringen av utviklingsselskapet Hardanger Vekst as. Selskapet ble opprettet i 1986 ”for å være en drivkraft innen næringsutvikling i hele indre Hardanger”.<sup>13</sup> Da Odda kommune på ny fikk omstillingsstatus ønsket kommunen at Hardanger Vekst as skulle få ansvaret for den operative gjennomføringen. Dette oppdraget ville bli det største Hardanger Vekst as noen gang hadde hatt, og Odda kommune stilte krav om lederskifte i selskapet som betingelse for å tildele oppdraget. Bakgrunnen for ønsket om lederskiftet var ikke misnøye med eksisterende lederskap, men et opplevd behov for en industripolitisk sett ”tyngre” ledelse som hadde lettere for å kommunisere med de store bedriftene i Odda. Dette initiativet henger nøye sammen med at den prioriterte strategi var å satse på knoppskyting fra eksisterende industrimiljø, dvs. en strategi som satset på drahjelp fra de ressurser som fantes i de store hjørnesteinsbedriftene.

Plasseringen av omstillingsprogrammet i eget aksjeselskap gav en del gevinster i form av handlingsfrihet, men har også gitt en del kontrollkostnader, særlig ettersom mandatet for oppdraget til Hardanger Vekst as, handlingsplanen, bygger direkte på de kommunale utviklingsplaner, dvs. *Utviklingsplan for Odda 1998 – 2001* og den senere revisjon av samme plan, *Utviklingsplan for Odda 2001- 2004*, som begge er underlagt vanlig behandling i Odda kommunestyre.

Hardanger Vekst as har ledet omstillingsarbeidet for Odda kommune fra og med 1998.

### **3.2. Styringen av omstillingsarbeidet**

Etter reduksjon av antall styremedlemmer i 1999 består styret i Hardanger vekst av totalt 5 personer. Her inngår ordføreren, 3 næringslivsrepresentanter og 1 fagforeningsrepresentant. En av næringslivsrepresentantene er styreleder.

---

<sup>13</sup> Hardanger Vekst, Web-sider

Styret i Hardanger Vekst as er ansvarlig for hvordan *oppdraget* omstillingsprogrammet gjennomføres. I tillegg finnes det et eget råd for omstillingsprogrammet, kalt *omstillingsrådet*. Dette omstillingsrådet, tidligere omtalt som prosessgruppe, består av 35 personer. Dette rådet har i stor grad ansvar for ”grasrotkontakt” med hensyn til strategiutforming. Medlemmene skal fungere som ambassadører for programmet mot Odda samfunnet og være mottakelige for diskusjon, initiativ og innspill. I 2000 ble det avholdt 14 styremøter og to strategimøter. Omstillingsrådet har hatt et møte.

### **3.3. Administrasjonens rolle**

Juni 2000 besto administrasjonen i Hardanger Vekst av tre heltidsansatte; administrerende direktør, en seniorrådgiver og en kontorleder. Frem til juni 2000 hadde Hardanger Vekst en egen reiselivsfaglig medarbeider, som hadde særlig ansvar for strategi 2, reiseliv. I tillegg hadde selskapet i 2000 tre personer i engasjementstillinger, til sammen ca 1 ½ stillingsandel. Sett i forhold til andre omstillingsprogram har Odda en relativ stor administrasjon. Bakgrunnen er delvis at programmet selv har ledet en betydelig andel av prosjektene.

Administrasjonen består av personer med vesentlig kompetanse innen de felt de er satt til å administrere. Administrerende direktør har bakgrunn fra forskermiljøet ved SINTEF samt ledererfaring fra næringslivet og erfaring fra forskningsmiljø, oljeselskap, konsulentselskap og universitet. Han er utdannet dr.ing. fra Norges Tekniske Høgskole i Trondheim. Seniorrådgiver har økonomisk/administrativ utdanning og har arbeidet som næringsrådgiver i kommunen, samt lederbakgrunn fra annen offentlig forvaltning. Med sin bakgrunn fra Odda kommune er hun i tillegg et særlig godt bindeledd mellom kommunen og Hardanger Vekst as. Kontorleder har bakgrunn i økonomisk/ administrativ utdanning og særlig kompetanse innen regnskap og datateknologi.

Hardanger Vekst as må sies å ha en kompetent ledelse. Administrasjonen gjennomfører en del prosjekter selv og utfører ellers arbeid av en karakter som i mange andre omstillingsprosjekt blir overlatt til eksterne konsulentselskaper.

### **3.4. Selskapets arbeidsmåte**

Hardanger Vekst as rapporterer til Odda kommune og Omstillingsrådet. Selskapet har ansvar for beslutninger og gjennomføring av prosjekter i tråd med Utviklingsplanen, med unntak av kommunale infrastrukturprogrammer. Selskapet har ansvar for oppfølging og kvalitetssikring av alle prosjekter og skal rapportere til Odda kommune ved kommunestyret to ganger årlig, en gang muntlig og en gang skriftlig, henholdsvis vår og høst.

Utenom det formelt fastlagte holdes det regelmessige møter med Odda kommune, spesielt med Plan- og næringskomiteen. De fast ansatte i Hardanger Vekst as har en relativ proaktiv rolle i omstillingsarbeidet. Administrasjonen bidrar betydelig i prosjektarbeidet, deltar samlet på alle styremøter og opprettholder et aktivt miljø som er lett å kontakte for alle som stikker innom. Det tar ca 5 minutter å gå fra lokalene til Hardanger Vekst as opp til kontorene til Odda kommune. Det er et inntrykk at det er svært god kontakt mellom selskapet og kommunes administrasjon. Særlig kontakten med rådmann og ordfører ser ut til å være god.

Kommunikasjonen mot Odda- samfunnet er noe preget av kulturforskjeller. Oppmerksomheten holdes godt vedlike av Hardanger Folkeblad. Hardanger Vekst as har gjort en betydelig innsats når det gjelder tilrettelegging av skriftlig informasjonsmateriale. Det finnes mange informative foldere og brosjyrer som opplyser om de muligheter som ligger i omstillingsprogrammet. I hvilken grad disse leses og benyttes er et empirisk spørsmål som vi dessverre har liten oversikt over. Data fra telefonsurvey gjennomført i alle omstillingsområdene, viser at 68% av bedriftene i Odda som ble spurt på telefonen, kjente til selskapet Hardanger Vekst as. Sammenlignet med de andre fem områdene er dette relativt bra. Hardanger Vekst as har også gode Internettsider som inneholder mye nyttig informasjon om programmet. Det foreligger så vidt vi kjenner til ikke noen informasjon om i hvilken grad disse sidene benyttes.

### **3.5. Bedriftenes erfaring med programmet og selskapet**

Personlige intervju blant 15 bedriftsledere gir et blandet inntrykk av omstillingsprogrammets mottakelse. Særlig blant mindre bedrifter er det mye skepsis. Enkelte opplever omstillingsprogrammet som truende og sier direkte at de mistenker Hardanger Vekst as for å favorisere nye bedrifter når disse kommer i direkte konkurranse med egen bedrift. Andre hevder at Hardanger Vekst as har skapt en ”klubb hvor de ikke er medlemmer”. De frykter at ”noe” foregår

og at de blir systematisk holdt utenfor. Begge deler er hypotetisk frykt som neppe er godt begrunnet. Det er likevel reaksjoner som omstillingsprogram av denne type må regne med å møte, særlig fra bedrifter som *ikke* har vært i kontakt med omstillingsprogrammet. Blant bedrifter og enkeltpersoner som har vært i kontakt med omstillingsprogrammet eller benyttet seg av tjenester, er reaksjonene stor sett positive. En del av de som har vært i kontakt med Hardanger Vekst as oppgir at de ikke er enige i de prioriteringer som omstillingsarbeidet drives etter. Ved nærmere spørsmål viser det seg at slike reaksjoner stor sett er knyttet til måten prosjektarbeidet blir drevet på. PLP (SNDs prosjektsytingsverktøy) forutsetter at alle prosjekter gis en trinnvis utvikling: fra mulighetsvurdering via planlegging for gjennomføring til iverksettelse. Negative reaksjoner er derfor gjerne knyttet til at en møter krav om utredning når en forventer pengestøtte.

Tar vi utgangspunkt i den enkle undersøkelsen som ble gjennomført, har vi svar fra 28 bedrifter i Odda. Av disse oppgav ca 68% at de hadde kjennskap til Hardanger Vekst as, 57% oppgav at de hadde god kunnskap om selskapet og ca 61% av de spurte oppgav at de hadde deltatt på arrangementer i regi av Hardanger Vekst as. Bedriftene ble blant annet bedt om å ta stilling til en del påstander om Hardanger Vekst as og omstillingsprogrammet. De ble presentert både for positive påstander (selskapet er godt organisert, selskapet kjenner de lokale forholdene, selskapet forstår bedriftens situasjon, selskapet følger opp sakene, selskapet er en viktig ressurs for bedriften) og negative påstander (selskapet er tungrodd, selskapet er for kritisk til bedriftene, selskapet bør nedlegges, omstillingsarbeid bør foretas av bedriftene selv, omstillingsarbeid bør skje fra SND eller annet sentralt hold, omstillingsarbeid bør erstattes med for eksempel lavere avgifter, gebyrer og lignende), og ble bedt om å si seg enig (helt enig = verdi 6) eller uenig (helt uenig = verdi 1) i disse påstandene.

Faktoranalyser på surveydataene for alle omstillingsområdene viste at disse påstandene diskriminerte godt mellom to grupper av spørsmål, de som var positive til selskapet og de som hadde en negativ antydning. Dette mønsteret var stabilt også for Odda isolert sett.

Gjennomsnittet av de positive påstandene var for Odda 3,89 og 2,98 for de negative påstandene. Enkel test for forskjellen på disse to gjennomsnittene viser at verdien for de positive påstandene er så vidt signifikant høyere enn for de negative påstandene. Det er ingen forskjell på gjennomsnittene for positive eller negative påstander mellom de som oppgav god kunnskap om Hardanger Vekst as og de som oppgav å ha liten kunnskap om selskapet. Det er

heller ingen signifikant forskjell mellom bedrifter som har deltatt på arrangementer i regi av Hardanger vekst og bedrifter som ikke har deltatt på slike arrangementer når det gjelder gjennomsnittsverdier på negative eller positive påstander. Går vi inn på de enkelte påstander finner vi imidlertid en del interessante forskjeller. Blant de bedrifter som oppgir å ha god kunnskap om Hardanger Vekst as er det signifikant høyere score på påstanden om at *selskapet følger opp sakene* enn blant bedrifter som oppgir at de ikke har spesielt god kunnskap om selskapet. Tilsvarende har bedrifter som har deltatt på arrangementer i regi av Hardanger Vekst as signifikant høyere gjennomsnittlig score på påstanden om at *selskapet er godt organisert* enn bedrifter som ikke har deltatt.

Den ambivalens disse tallene indikerer med hensyn til bedriftenes erfaring med omstillingsprogrammet bekrefter til en viss grad det inntrykket vi fikk gjennom samtaler med en rekke bedriftsledere. Det må likevel tas en del forbehold, både når det gjelder det beskjedne statistiske materialet, og når det gjelder utvalget av samtalepartnere, som ikke er tilfeldig<sup>14</sup> eller fullgodt dekkende. Bedriftenes ambivalente forhold til selskapet som skal lede omstillingsarbeidet er imidlertid noe vi gjenkjenner fra andre omstillingsprogrammer.

---

<sup>14</sup> Den ene samtalepartner anbefalte den andre. Dette ble gjort for å spare tid, men hadde også den effekt at utvalget av bedrifter ble mindre tilfeldig utvalgt.



## **Kapittel 4. Utvikling og endring i rollefordelingen i arbeidet**

### **4.1. Kommunale myndigheter**

Den tette koblingen mellom Hardanger Vekst as og Odda kommune har gjort omstillings-selskapet svært sensitiv overfor signaler fra kommunale myndigheter. Utgangspunktet for selskapets handlingsplaner har hele tiden vært den kommunale utviklingsplanen. Revisjoner i kommunale utviklingsplaner har nedfelt seg i handlingsplaner for Hardanger Vekst as uten at denne koblingen har vært gjenstand for diskusjoner eller motstand fra selskapets side. Tvert imot er Utviklingsplanen for Odda blitt justert og konkretisert som følge av de erfaringer en har gjort underveis i omstillingsarbeidet. Utviklingsmålet, 200 nye arbeidsplasser innen utløpet av 2003 har ligget fast siden Utviklingsplan for Odda 1998 – 2001 ble lansert. Strategiene for å nå målet har endret seg noe underveis, men i all hovedsak har innsatsen har vært konsentrert om *satsing på industriell knoppskyting og nyskapende næringsutvikling og å utvikle en sterkere reiselivsnæring.*

Odda kommune var svært aktiv i den tidlige fase før Hardanger Vekst as formelt fikk ansvar for omstillingsarbeidet i 1998. Kommunale myndigheter hadde styringen med utarbeidelsen av de utviklingsplaner som danner grunnlaget for omstillingsarbeidet, og de var aktive i arbeidet med å reorganisere Hardanger Vekst as til å bli et egnet redskap for omstillingsarbeidet. I den senere fase av arbeidet, etter utarbeidelse av utviklingsplan for Odda 2001- 2003, har kommunens rolle endret seg fra å være en aktiv pådriver for å få ting i gang, til en mer overvåkende rolle.

### **4.2. Fylkeskommunen**

Fylkeskommune er representert med observatør i styret for Hardanger Vekst as. I motsetning til de fleste andre omstillingsområder bidrar ikke fylkeskommunen i Hordaland i finansieringen av omstillingsprogrammet i Odda. Dermed blir det problematisk for dem å legge sterke føringer på strategivalg og innretning av programmet, og fylket har inntatt en relativ passiv rolle i dette omstillingsarbeidet.

### **4.3. SND**

Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond, SND, har det operative ansvar for den overordnede kvalitetsikringen av omstillingsprogram finansiert av KRD. SND har en oppdragsleder for området, med observatørstatus i styret. På enkelte prosjekter har også SND en medfinansierrolle. I disse prosjektene ønsker SND som regel en plass i styringsgruppen for prosjektene. I tillegg har SND ansvar for PLP kursene som skal sikre en trinnvis og naturlig utvikling av det enkelte prosjekt. I Odda har 120 mennesker gjennomført PLP-kurs. SND var svært aktive for å sikre at kunnskap om PLP kom på plass tidlig i omstillingsarbeidet.

SND har langt inn mye ressurser på oppfølgingen av omstillingsprogrammet i Odda. Også flere av SNDs tjenesteprodukter er blitt brukt i området. Ifølge oppdragslederen for Odda bruker har anslagsvis mellom 30-40% av sin stilling til oppfølging av arbeidet i Odda, men andelen kan variere noe. Uansett er dette mer enn hva SND bruker i mange andre av omstillingsområdene hvor de har oppfølgingsansvaret. På bakgrunn av de tilbakemeldinger vi har fått kan det konkluderes med at SND har hatt en relativ aktiv rolle som kvalitetssikrer og pådriver i omstillingsarbeidet i Odda.

### **4.4. Konsulenter**

En rekke konsulenter og konsultentselskaper har vært trukket inn i arbeidet. En del konsultentselskap, som Interforum Partners og InterPro as er engasjert etter initiativ fra SND. I prosjektporteføljen har større konsultentselskaper som Interforum Partners lederansvar for 5 prosjekter og InterPro for 4 prosjekter. Det meste av konsulentbistanden er imidlertid basert på lokale krefter, gjerne konsulenter som kjenner lokale forhold svært godt eller konsulenter med spesialkompetanse i forhold til konkrete oppdrag. For eksempel er HGH Ressurs as, et lokal selskap, engasjert i 7 prosjekter, mens Leif Stana er engasjert i 8 prosjekter. Vi har ikke full oversikt over konsulentbruken, men det virker som om Hardanger Vekst as har som mål å i størst mulig grad benytte seg av lokale krefter. Det er ellers et inntrykk at Hardanger Vekst as selv har tatt på seg lederansvar for mange prosjekter. For eksempel er leder av Hardanger Vekst as oppført som prosjektleder for 6 prosjekter. Ellers virker det som om det er god

spredning av ikke-profesjonelle ledere over mange prosjekter. Både sentrale fagforeningsledere og politikere fungerer som ledere for prosjekter under omstillingsprogrammet.

## Kapittel 5. Noen foreløpige effekter av omstillingsarbeidet

### 5.1. Omstillingsarbeidet omfang og potensiale

I det følgende gis en oppsummering av egenrapporterte vurderinger av effekter av programmet. I slutten av kapitlet gis en vurdering av denne rapporteringen.

Tabell 5.1. viser en omfattende aktivitetsportefølje. Over den perioden omstillingsprogrammet har eksistert, er det innvilget og igangsatt nesten 200 forstudier, forprosjekter eller hovedprosjekter. Bare 5 prosjektsøknader er avslått over perioden.

Tabell 5.1. Iverksatte prosjekter i omstillingsprogrammet i Odde \*

Type prosjekt	1996/97	1998	1999	2000	Pr. 1.03. 2001	Sum
Antall iverksatte forstudier	19	22	26	18	7	92
Antall iverksatte forprosjekter	12	16	24	27	6	85
Antall iverksatte hovedprosjekter	3	4	8	4	2	21
<b>Totalt antall iverksatte prosjekter</b>	<b>34</b>	<b>42</b>	<b>58</b>	<b>49</b>	<b>15</b>	<b>198</b>
<b>Antall avslåtte prosjektsøknader</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>5</b>

Note: \* Vi gjør oppmerksom på at prosjektideer kan opptre flere ganger, dvs. både som forstudie, forprosjekt og eventuelt også som hovedprosjekt.

I perioden er det totalt sett gjennomført 33 kurs i regi av eller med medvirkning fra omstillingsprogrammet. 127 personer har deltatt på PLP-kurs, 40 personer har deltatt på kurs i styrearbeid. Til sammen har 346 personer vært innom kurs i regi av eller med medvirkning fra omstillingsprogrammet. Programmets operasjonelle målsetting er 200 nye arbeidsplasser over perioden frem til 2004. Hardager Vekst anslår at omstillingsprogrammet så lang (mars 2001) har bidratt til å skape ca 115 arbeidsplasser. Av disse befinner 85 seg i eksisterende bedrifter, 30 befinner seg i nye virksomheter.

## 5.2. Nærmere om noen konkrete prosjekter

Omstillingsprogrammets regner følgende prosjekter mellom sine fem mest vellykte:

- Dugnad for høyere utdanning
- Kvinner i Fokus
- Gründerprosjektet
- Næringsshagen
- Seljestadprosjektet

*Dugnad for høyere utdanning* har stimulert til debatt om behovsrettet utdanning for regionen. Dugnaden har engasjert mange i lokalsamfunnet til å ta utdanning på høyskolenivå.

*Kvinner i fokus* har hatt som målsetting å engasjere og motivere kvinner til å ta del i omstillingsarbeidet. Prosjektet har bestått av flere elementer, som *nettverk for kvinner i næring*, kurs i *styrearbeid*, *lederutviklingsprogram* og *IKT-kurs*. Tiltaket har engasjert kvinner til å ta aktivt del i omstillingsarbeidet.

*Gründerprosjektet* har vært opptatt av opplæring og oppfølging av enkeltpersoner og bedrifter. Omstillingsprogrammet har engasjert og motivert til å skape sin egen arbeidsplass i en kommune som i utgangspunktet ikke har noen kultur for entreprenørskap.

*Næringsshagen* har engasjert SMB. Med bistand fra SIVA ble næringsshagen i Odda stiftet i april 2001. Næringsshagen gir grunnlag for å etablere et utviklingsmiljø for SMB.

*Seljestadprosjektet* er et større utviklingsprosjekt som satser på å skape et helårlig turistmål i kommunen. Et slikt omfattende utviklingsprosjekt har betydelige læreveinster samtidig som det synliggjør mulighetene for næringsutvikling.

Også *Enøk-prosjektet* og *Golf- prosjektet* må regnes som mellom de mer vellykte. Enøk-prosjektet resulterte i Enøk- plan for Odda Kommune, mens golfbane er etablert av private aktører, og er et stort pluss for Odda, både som bostedskommune og reisemål.

Ledelsen i Hardanger Vekst as er også mindre fornøyd med flere prosjekter. *Informasjon – kommunikasjonsprosjektet* fikk ikke nok tid og oppmerksomhet ved oppstart i 1997. Prosjektet ble startet på nytt i 2000. *Satsing på reiseliv* blir heller ikke betraktet som et

prosjekt som har innfridd forventninger. Prosjektet om *Felles innkjøp* (FS 122) kan heller ikke betraktes som særlig vellykket. Erfaringen fra prosjektet så langt er at det er liten interesse for samarbeid om innkjøp. Prosjektsøknaden var preget av en litt uferdig strategi. Forhold av vesentlig betydning for å lykkes, var ikke viet tilstrekkelig oppmerksomhet. Også prosjektet *Satsing Hardanger og Voss* må karakteriseres som mindre vellykket. I følge ledelsen i Hardanger Vekst as kan prosjektet karakteriseres ved ”feil fokus på feil plass”.

### 5.3. Omstillingsselskapets egen evaluering av effekter

Hardanger Vekst as har utarbeidet en grundig resultatrapport for året 2000. Fra 31.12. 1997 til 31.12.2000 oppgir rapporten en økning i registrerte foretak i Brønnøysund- registeret fra 606 enheter til 731 enheter, en økning på nesten 13% over perioden (i oversikten fra Brønnøysund inngår også bedrifter *uten* ansatte). Rapporten viser også en økning på 84 ansatte i 27 bedrifter som alle har deltatt i omstillingsarbeidet. Dette er bedrifter som Hardanger Vekst as i en eller annen form har gitt tilskudd til, fra å ha gitt medarbeidere plass på etterutdanningskurs til støtte til utviklingsprosjekt. Også det økonomiske resultat i disse bedriftene har blitt bedre over perioden.

Tabell 5.2. gir en oversikt over hvordan Hardanger Vekst ser sammenheng mellom mål og resultater og strategier og virkemidler. Det er verdt å merke seg at oversikten baserer seg på en blanding av tall fra offentlige kilder som Brønnøysund- registeret og egne anslag. Offentlige kilder er preget av forsinkelser i rapportering og registreringer, egne anslag har sine egne feilkilder.

Som vi har vært inne på tidligere baserer omstillingsarbeidet i Odda seg på to hovedstrategier (knoppskyting/nyskapning og utvikling av reiselivet) og tre virkemidler (kompetanse, profilering og infrastruktur). Virkemidlene skal støtte oppunder arbeidet med å skape arbeidsplasser, som er fokuset for de to strategiene.

I tabell 5.2. har Hardanger Vekst skilt mellom arbeidsplasser relatert til strategi 1 (knoppskyting/nyskapning) og arbeidsplasser relatert til strategi 2 (reiseliv), og de ulike satsingsområdene som er relatert til disse strategiene. Betegnelsen i tredje kolonne *Plan 1998-2003*, viser hvordan målsetningen om 200 arbeidsplasser er tenkt realisert ifølge handlingsplanen for Hardanger Vekst. Betegnelsen i fjerde kolonne *Målt 1998-2000*, viser

hvor mange arbeidsplasser man antar at Hardanger Vekst har bidratt til å skape pr. 31.12.00. I femte kolonne periodiserer også Hardanger Vekst hvor mange nye arbeidsplasser de tar sikte på å bidra til de kommende årene (Plan 2001-2003). Dette dreier seg totalt om 159 arbeidsplasser. Plusser man dette på det antallet som de hevder å ha bidratt til så langt, nemlig 111, kommer vi opp i et samlet antall på 270 arbeidsplasser i løpet av omstillingsperioden <sup>15</sup>. Det synes altså som om omstillingsprogrammet har satt seg høyere mål enn det konkrete måltallet på 200 nye arbeidsplasser som de offisielt opererer med.

Tabell 5.2. Målsetninger og registrerte resultat for perioden 1997- 2000 \*

Strategi	Del-strategi	Plan 1998- 2003	Oppnådd 1998- 2000	Plan 2001	Plan 2002	Plan 2003
<b>S1: Industriell knoppskyting og nyskapende næringsutv.</b>	<b>Sum arbeidsplasser</b>	<b>150</b>	<b>108</b>	<b>33</b>	<b>38</b>	<b>41</b>
	1.1. Restprodukter	15	0	3	5	5
	1.2. Næringsmiddel	5	0	0	2	3
	1.3. SMB Odda	80	84	19	20	20
	1.4. Grunderutvikling	30	21	7	7	7
	1.5. Kompetanseintensive bedrifter	10	3	2	2	3
	1.5. Bygdebyen	10	0	2	2	3
<b>S2: Utvikle en sterkere reiselivsnæring</b>	<b>Sum arbeidsplasser</b>	<b>50</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>24</b>
	2.1. Reisemål Seljestad – Håradalen	35	0	5	10	20
	2.2. Reisemål Odda	15	3	3	3	3
	2.3. Fyrtårn i reiselivet	0	0	1	1	
<b>Totalsum</b>		<b>200</b>	<b>111</b>	<b>42</b>	<b>52</b>	<b>65</b>

Note: \* Eventuelle nye arbeidsplasser knyttet opp mot programmets tre virkemidler registreres under strategi 1 eller strategi 2

Kilde: Resultatrapport 200 for Hardanger Vekst, s.10.

<sup>15</sup> Tallet på 111 virker høyt sett i forhold til resultatrapporter for tidligere år. For perioden 98/99 hevder programmet å ha bidratt til 14 nye arbeidsplasser. Dette innebærer at de i løpet av 2000 må ha bidratt til hele 97 nye arbeidsplasser (!). De aller fleste nye bedriftene er SMB-virksomhet. Vi savner imidlertid en bedre dokumentering av registreringsmetodikk og en spesifisering av hvor viktig omstillingsprogrammets bidrag har vært for opprettelsen av disse nye arbeidsplassene.

Som tabellen viser, betraktes *strategi 2* som foreløpig mindre vellykket enn *strategi 1*. Mens *strategi 1* betraktes som noe som allerede har gitt betydelig uttelling, betraktes *strategi 2* som stort sett karakterisert av et relativt stort, urealisert potensiale. Mens store deler av effekten av *strategi 1* betraktes som realisert, er forventede effekter av *strategi 2* skjøvet noe lengre frem i tid.

## **5.4. Nærmere om effekter av omstillingsprogrammet**

### **5.4.1. Vurderinger av effektrapporteringen fra Hardanger Vekst as**

Hardanger Vekst as gjør en betydelig innsats i dokumentasjonen av programmets effekter. Rapporteringen bærer preg av at en forventer kritikk og diskusjon. Samtidig bærer rapporteringen preg av sterk fokusering på kravet om nye arbeidsplasser. Problemet med denne type rapportering er vel kjent fra evalueringspraksis: hvordan kan en godtgjøre at de resultater som observeres skyldes omstillingsprogrammet? I tillegg har en problemet med at programmets resultat bestemmer dets legitimitet. Sett under ett er det vanskelig å vurdere om den vekst i form av arbeidsplasser som fremheves av Hardanger Vekst as faktisk kan tilskrives omstillingsprogrammet. På den annen side er det trolig mange andre positive effekter som ikke blir tatt med, enten fordi de ikke er kjente eller fordi de faller utenom det fokus som settes på arbeidsplasser. Selv om omfanget av aktiviteter er stort, synes det også som om Hardanger Vekst as har gjort sitt ytterste for å holde seg til de strategier som er fastlagt i *Utviklingsplanen for Odda*. Dette er prisverdig, og ikke uten kostnad. Det er liten tvil om at alle henvendelser som blir møtt med svar om at dette ikke ligger innenfor den fastlagte handlingsplan, gir legitimitetstap. Gjennomgang av Hardanger Folkeblad for den aktuelle perioden, tilsier også at rapporter om aktiviteten til Hardanger Vekst as blir lest og kritisert. Det synes som om ris er mer vanlig enn ros.

### **5.4.2. Evalueringens foreløpige vurderinger av effekter av omstillingsarbeidet**

Erfaringer fra omstillingsarbeidet i andre områder, både i Norge og andre land, tilsier at omstillingsarbeid er en komplisert oppgave. Å skape en arbeidsplass er likevel ingen umulig oppgave. Erfaringer i Odda viser at knoppskyting fra eksisterende virksomhet er mer



sannsynlig enn nye arbeidsplasser, uavhengig av etablerte bedrifter. Det blir fremhevet at et tradisjonelt industristed som Odda er preget av en kultur som gir lite rom for initiativ til å skape ny virksomhet. Gitt at et slikt inntrykk er riktig, gjør Hardanger Vekst as en betydelig innsats for å informere om hvordan en faktisk kommer i gang med virksomhet, hva som kreves for å lykkes og hvilke problemer en kan regne med å møte. Omstillingsarbeidet har, i og med sin brede mobilisering lokalt, utvilsomt bidratt til å senke tersklene for egne initiativ. Det nære samarbeidet med kommunen har gitt retningen på arbeidet et demokratisk grunnlag som kan virke positivt og motvirke lite etablerervennlige holdninger. Aktivitetsnivået i Hardanger Vekst as vitner om stort engasjement for oppgaven og de aktiviteter som gjennomføres virker relevante for å nå programmets målsettinger. Hvorvidt de operative mål om et visst antall arbeidsplasser blir realisert innenfor den oppsatte periode, kan bare vurderes i ettertid. Det er også et spørsmål om realiseringen av denne målsettingen bør være det sentrale ved vurderingen av omstillingsprogrammet. Om for eksempel 50 nye arbeidsplasser kan tilskrives programmet, må det sies å være en betydelig gevinst om disse 50 nye arbeidsplassene legger grunnlaget for 500 nye over en 20-års periode. På den annen side kan flere av disse nye arbeidsplassene raskt forsvinne. Det kan derfor virke noe statisk å forestille seg at suksess skal avhenge av at det realiseres 200 nye arbeidsplasser innen et gitt tidsrom.

## Kapittel 6. Vurdering av videreføring av utviklingsarbeidet

Omstillingsarbeidet i Odda innebærer en betydelig satsing av kommunale midler for næringsutvikling. De fleste av de større prosjektene som er i gang i regi av Hardanger Vekst as har er horisont som strekker seg utover perioden frem til 2003. Det er lite realistisk å anta at en kan høste alle resultater av satsingen innefor en så kort tidsperiode som et par år. Dette gjelder både for *Gründerprosjektet*, *Seljestadprosjektet* og *Næringsshagen*. Det er derfor viktig at kommunen viser villighet til å satse på næringsutviklingsarbeid også etter omstillingsperioden, eventuelt med bistand i en eller annen form fra KRD. En slik videreføring av satsingen er viktig for å unngå at investerte midler går tapt.

Tar en utgangspunkt i den nedgang kommunen har opplevd de siste år, er det liten grunn til å tro at oppgang skal kunne realiseres over kortere tid enn nedgangsperioden. Etableringer av nye arbeidsplasser tar tid. De tregheter i prosesser som preger avvikling har klare paralleller til de prosesser som preger oppbygging. Det er også vårt inntrykk at Odda Kommune ser på næringsutvikling som er permanent kommunal oppgave, ikke som et forbigående nødvendig løft.

Hordaland Fylkeskommunes har vist et mindre økonomisk engasjement i Odda enn fylkeskommuner i de andre omstillingsområdene. Vi anbefaler derfor et sterkere fylkeskommunalt engasjement for omstillingsarbeidet.

Endringer i infrastruktur, som for eksempel den nye Folgefonnstunnelen, tilsier også at mulighetene for en positiv utvikling i regionen er blitt bedre. Tunnelen knytter Odda nærmere Sunnhordlandsregionen og Ytre Hardanger. For KRD er det derfor verdt å merke seg at oppsving i Odda kan gi positive ringvirkninger for hele denne regionen.

## Kapittel 7. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger

Pr. 2001 kan det virke som om programmet har satt seg høyere mål enn det konkrete måltallet på 200 nye arbeidsplasser. Omstillingsprogrammet arbeidet etter en handlingsplan basert på Utviklingsplanen for Odda, et plandokument som forplikter til en type arbeid som er mer rettet mot langsiktig utvikling av Odda-samfunnet. Omstillingsprogrammet er for eksempel aktivt involvert i planer om å etablere et høgskoletilbud i Odda, samt flere tiltak som tar sikte på å gjøre Odda til et mer attraktivt samfunn.

Det er liten tvil om at denne innretningen på omstillingsarbeidet bærer i seg en motsetning mellom mindre, målbare resultater på kort sikt og mer omfattende resultater på lengre sikt. Denne innretningen på arbeidet er et resultat av en omfattende og til dels demokratisk strategiprosess. Gjennomgang av Hardanger Folkeblad viser at dette strategiarbeidet har ført til betydelig oppmerksomhet rundt omstillingsselskapet, en oppmerksomhet som har gitt omstillingsarbeidet høy politisk prioritet. Kampen for å bli godtatt i et kritisk lokalsamfunn har trolig resultert i et svært høyt aktivitetsnivå, med en til dels vel omfangsrik prosjektportefølje. Signaler fra det politiske miljø har også vært at det er ønskelig med en konsentrasjon om færre oppgaver.

Oppsummert må omstillingsarbeidet i Odda betraktes som relativt vellykket. Det tette samarbeidet mellom omstillingsselskap og kommune er positivt. Engasjement og oppmerksomhet rundt programmet er høyt, noe som øker sannsynligheten for positive utfall. En del forventninger til programmet synes å være overdrevne og til en viss grad drevet av en del tallblindhet. Arbeidet i regi av Hardanger Vekst as virker velorganisert og effektivt, med hovedfokus på næringslivet og arbeidsplasser. Om man i avslutningsfasen i økende grad også trekker inn ungdom og organisasjonslivet ville man kunne fått et enda mer helhetlig preg over innsatsen med å styrke Odda som arbeids- og bosted.

## **DEL 6**

# **Evaluering av omstillingsprogrammene i Sokndal og Dalane**



## Innhold

<b>1. Næringsliv, befolkning og omstillingsstatus</b> .....	229
1.1. Kort om regionen/stedet.....	229
1.2. Næringsliv og arbeidsmarked.....	229
1.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus.....	232
<b>2. Strategivalg i omstillingsarbeidet</b> .....	235
2.1. Sokndal.....	235
2.2. Dalane.....	239
2.3. Lokal forankring av omstillingsarbeidet.....	243
<b>3. Organisering og styring av omstillingsarbeidet</b> .....	246
3.1. Valg av organisasjonsform.....	246
3.2. Styring av omstillingsarbeidet.....	247
3.3. Omstillingsenhetens administrasjon og arbeidsform.....	250
3.4. Bedriftenes erfaringer med omstillingsenheten og programmet.....	255
<b>4. Rollefordeling i arbeidet</b> .....	261
4.1. Omstillingsenheten og kommunen/regionen.....	261
4.2. Fylkets rolle.....	263
4.3. SND sentralt og regionalt.....	267
4.4. Eksterne konsulenter.....	271
<b>5. Noen foreløpige effekter og erfaringer fra omstillingsarbeidet</b> .....	274
5.1. Aktivitetsomfang.....	274
5.2. Resultater og effekter.....	278
5.3. Erfaringer og suksessfaktorer.....	280
<b>6. Avslutning og videreføring av omstillingsarbeidet</b> .....	283
6.1. Forlengelse av omstillingsperioden i Sokndal og Dalane.....	283
6.2. Våre vurderinger.....	285
<b>7. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger</b> .....	287

## **Innledning**

Denne delanalysen tar for seg omstillingsarbeidet i Sokndal og Dalane, og behandler to separate, men relaterte omstillingsprogrammer; Start i Sokndal og Nyskaping i Dalane. Mens Start i Sokndal har Sokndal kommune som geografisk virkeområde, omfatter Nyskaping i Dalane hele Dalaneregionen (Eigersund, Bjerkreim, Lund og Sokndal). I den følgende fremstillingen vil vi følge den samme tematiske inndelingen som i de øvrige delanalysene og drøfte de to omstillingsprogrammene parallelt.

Innledningsvis i delanalysen presenteres næringsstruktur, befolkningsutvikling og bakgrunnen for at kommunen ble tildelt omstillingsstatus (kap. 1). Deretter tar vi for oss målsetninger og strategier som har vært styrende for omstillingsarbeidet (kap. 2). Kapittel 3 omhandler organisering og drift av omstillingsprogrammet. Temaet for kapittel 4 er aktørene i omstillingsarbeidet (kommunale myndigheter, fylkeskommunen, SND, konsulentselskaper). Det påfølgende kapitlet presenterer noen foreløpige effekter av omstillingsarbeidet i Sokndal og Dalane. Til slutt i delanalysen (kap. 6) tar vi for oss hvilke utfordringer man står overfor lokalt når omstillingsarbeidet går inn i avslutningsfasen.

## Kapittel 1. Næringsliv, befolkning og omstillingsstatus

### 1.1. Kort om regionen/stedet

Dalaneregionen lengst sør i Rogaland består av kommunene Eigersund, Lund, Bjerkreim og Sokndal. Kommunesenteret Eigersund (i Eigersund) er også senteret i regionen. Dalane har ca. 22 000 innbyggere (tab.1.1), hvorav rundt 60 % bor i Eigersund kommune. Kommunene i Dalane klassifiseres av SSB som *mindre sentrale kommuner* med mindre enn 2 ½ times reisetid til nærmeste sentrale kommune(1A-kommuner), med unntak av Bjerkreim, som klassifiseres som sentral (3A) grunnet bedre kommunikasjoner mot Stavanger/Sandnes (se del 3, kap.1.1). Sokndal og Lund kommuner klassifiseres pr. 2000 som C-kommuner i SNDs avgrensning av geografiske virkeområder for distriktsrettede virkemidler, mens Eigersund og Bjerkreim faller utenfor det geografiske virkeområdet (se del 4, kap.1.1). Sokndal og Lund var også tidligere utenfor det geografiske virkeområdet i en periode, men har fått tilbake statusen som C-kommuner fra 1/1-2000. Sokndal kommune er den primære omstillingskommunen i regionen, mens regionen som sådan har begrenset omstillingsstatus. I Sokndal er bosetningen konsentrert til tettstedet og administrasjonssenteret Hauge i Dalane og kysten utenfor.

Tabell 1.1. Folketallsutvikling i Dalane 1980-2000 \*

	Folketall 1980	Folketall 1985	Folketall 1990	Folketall 1995	Folketall 2000	Endring 1980-1995	Endring 1995-2000
Eigersund	11762	12126	12391	12798	13288	8,8 %	3,8 %
Bjerkreim	2048	2272	2340	2458	2456	20,0 %	0
Lund	2929	3096	3101	3072	3096	4,9 %	0,8 %
Sokndal	3420	3509	3487	3517	3358	2,8 %	-4,5 %
Dalane	20159	21003	21319	21845	22198	8,4 %	1,6 %

Note: \* Oversikten viser folketallet pr.1.1 det gjeldende året

Kilde: NSD Kommunedatabasen

### 1.2. Næringsliv og arbeidsmarked

I år 2000 er det registrert 855 bedrifter (med ansatte) i Dalane. 98 av disse holder til i Sokndal (SSB Bedrifts og foretaksregisteret). Dalane er en betydelig industriregion (tab.1.2). Selv om



det har vært en viss nedgang i industrisysselsettingen de siste årene er fortsatt en tredjedel av arbeidsplassene knyttet til industri og bergverksdrift.

Tabell 1.2. Antall sysselsatte fordelt på næringssektorer i Dalane 1995 og 1999. Sysselsettingen for Sokndal er oppgitt i parentes

	<b>1995</b>		<b>1999</b>		<b>Endring</b>
	<b>Abs</b>	<b>%</b>	<b>Abs</b>	<b>%</b>	<b>1995-99</b>
					<b>Abs</b>
<b>Jordbruk, skogbruk og fiske</b>	251 (11)	3,2 (1,1)	297 (16)	3,7 (1,7)	46 (5)
<b>Industri m. oljeutvinning og bergverksdrift</b>	2850 (448)	36,9 (44,0)	2690 (341)	33,1 (36,1)	-160 (-107)
<b>Bygg og anlegg og kraftforsyning</b>	596 (66)	7,7 (6,5)	723 (83)	8,9 (8,8)	127 (17)
<b>Varehandel, hotell og restaurantvirksomhet</b>	915 (61)	11,8 (6,0)	1112 (76)	13,7 (8,1)	197 (15)
<b>Transport og kommunikasjon</b>	364 (64)	4,7 (6,3)	306 (75)	3,8 (7,9)	-58 (11)
<b>Finansiell og foretningmessig tjenesteyting</b>	247 (17)	3,2 (1,7)	382 (23)	4,7 (2,4)	135 (6)
<b>Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting</b>	2496 (351)	32,3 (34,5)	2622 (330)	32,2 (35,0)	126 (-21)
<b>I alt i næringene</b>	7719 (1018)	99,8 (100,1)	8132 (944)	100,1 (100)	
<b>Uoppgitt næring</b>	33 (6)		- (-)		
<b>Sum</b>	7752 (1024)		8132 (944)		380 (-80)

Note: Se noter del 3, tab.1.2.

Kilde. SSB Arbeidsmarkedsstatistikk

Det er variasjoner i næringsstrukturen innen regionen. I Sokndal står bergverksdrift sentralt. Allerede på midten av 1800-tallet ble satt i gang bryting av titanjernmalm i kommunen. Titania AS, som driver bergverksindustrien i Sokndal i dag og er kommunens hjørnesteinsbedrift, ble stiftet i 1902 og åpnet sin første gruve i 1916. Siden 1960 har aktiviteten vært konsentrert om ilmenitt- og magnetittbrudd på en av verdens største forekomster av slik malm ved Tellnes. Fra graven sendes malmen i rørledning til utskipingsanlegget i Jøssingfjord.. Videre drives et større steinbrudd i Rekefjord med

betydelig eksport. Til sammen står disse to bedriftene for to tredjedeler av kommunens sysselsetting innen industri/bergverk sektoren.

Historisk har fiske, fiskeindustri og havnerelaterte aktiviteter vært viktige i Eigersund kommune, og Eigersund er fortsatt et betydningsfullt senter for foredlingen av pelagisk fisk. I Eigersund finner man også teknologibedrifter som Simrad, C-Map og Pro Nav, som produserer avanserte navigasjonshjelpemidler for skipsfart. De senere årene har offshoreverftet Kværner Oil & Gas Eigersund sysselsatt nærmere tusen mennesker i området, men som følge av problemene innen dette verftssegmentet har deler av arbeidsstokken vært permittert i perioder. I Lund er treindustrien, først og fremst representert ved dør- og vindusprodusenten Johs. Rasmussen AS, av avgjørende betydning. Bjerkreim er en mer utpreget jordbrukskommune, men kommunen har også noe meierivirksomhet og mekanisk industri.

Rundt 92% av arbeidsplassene i Dalane er besatt av personer som bor i Dalane (tab.1.3), de aller fleste jobber også i egen kommune. Det er altså liten innpendling til regionen. Unntaket er i første rekke Bjerkheim kommune som har en viss innpendling fra Eigersund.

Tabell 1.3. Hvor kommer arbeidstakerne i Dalane fra?

INNPENDLING	1995		1999		Endring
	Abs	%	Abs	%	Abs
Antall arbeidsplasser i regionen	7 756		8 132		376
Rekruttert fra regionen	7 197	93	7 498	92	301
Rekruttert fra egen kommune	6 736	87	6 913	85	177
Rekruttert fra annen kommune i reg.	461	6	585	7	124
Rekruttert fra Stavanger	53	1	36	0	-17
Rekruttert fra Sandnes	49	1	40	0	-9
Rekruttert fra Rest-Rogaland og andre	457	6	558	7	101

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk (foreløpige tall)

Mens det i 1999 var i overkant av 8100 arbeidsplasser i regionen er det til sammen nesten 9 500 arbeidstakerne bosatt i området. Følgelig har regionen netto utpendling, og 1 av 5 arbeidstakere pendler til arbeidssted utenfor regionen (tab.1.4). Pendlingen skjer både til Stavanger og til andre Rogalandskommuner, mens det er også noe pendling til nabofylket i sør (Vest-Agder). Pendlingen har økt i omfang på siste halvdel av 1990-tallet.

Tabell 1.4. Hvor arbeider personer bosatt i Dalane?

UTPENDLING	1995		1999		Endring
	Abs	%	Abs	%	Abs
Antall arbeidstakere i regionen	8 591		9 450		859
Jobber i regionen	7 197	84	7 498	79	301
Jobber i egen kommune	6 736	78	6 913	73	177
Jobber i annen kommune i reg.	461	5	585	6	124
Jobber i Stavanger	327	4	490	5	163
Jobber i Sandnes	140	2	206	2	66
Jobber i Rest-Rogaland og andre	927	11	1256	13	329

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk (foreløpige tall)

### 1.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus

#### 1.3.1. Sokndal

Bakgrunnen for at det ble satt i gang omstillingsarbeid i regionen var nedbemanning ved hjørnesteinsbedriften Titania AS i Sokndal. Nedbemanningen ved Titania kom som følge av at den største kunden (ilmenittmelteverket i Tyssedal, Odda) valgte å bruke en annen leverandør av ilmenittmalm. Dermed fikk man betydelig reduksjon i aktiviteten ved anlegget og sysselsettingen ble redusert fra 310 til 187 ansatte. Reduksjonen ved Titania utgjorde i overkant av 10 % av den samlede arbeidsstokken i Sokndal kommune, og var alene tilstrekkelig til at kommunen kunne gis omstillingsstatus. Omstillingsarbeidet i Sokndal må derfor karakteriseres som *kriseskapt*.

Initiativet til å søke omstillingsstatus ble tatt av Sokndal kommune i samråd med Rogaland fylkeskommune og Kommunal- og administrasjonsdepartementet (KAD) da reduksjonene på Titania ble kjent våren 1996. En referansegruppe ble nedsatt for å styre arbeidet med en konsekvensanalyse, som ble utarbeidet av Asplan Viak Stavanger og presentert i september 1996. Kort tid etter gikk den formelle søknaden om omstillingsstatus til KAD, og Sokndal kommune ble tildelt omstillingsstatus i desember 1996. I tilsagnsbrevet skisseres en omstillingsperiode på fire år (1997-2000). Samtidig som Sokndal fikk omstillingsstatus bevilget departementet midler til utarbeidelse av strategi- og handlingsplan for arbeidet, som skulle være på plass til sommeren 1997, men som ble forsinket til høsten samme år. Dermed kom ikke omstillingsarbeidet skikkelig i gang før mot årsskiftet 1997/98, og avslutningen av omstillingsperioden ble forskjøvet til 2001.

I den innledende strategi- og forankringsfasen i Sokndal kom det opp flere gode prosjektidéer som var klare til realisering og som var avhengige av rask respons for å kunne lykkes. Som en konsekvens bevilget KAD 700 000 kr til «...igangsetting av gode prosjekter som det ikke vil være forsvarlig å vente med til den ordinære omstillingsbevilgningen foreligger» (Brev fra KAD datert 26/5-97). I utgangspunktet var det meningen at disse midlene skulle regnes inn i det årlige statlige bidraget til omstillingsarbeidet, men i tilsagnsbrevet for omstillingsmidler for 1997/98 anbefaler KAD at tidligere bevilgede midler *ikke* kommer til fratrukk. Dermed er det ikke ytt lokal/regional medfinansiering til bevilgningen på 700 000. I løpet av den gjeldende omstillingsperioden vil det statlige bidraget til omstillingsarbeidet komme opp i ca. 12 millioner kroner. Inkluderer vi den lokale/regionale medfinansieringen vil det samlet bli brukt i underkant av 24 mill.kr. på omstilling i Sokndal. I tillegg søker Sokndal om omstillingsstatus i ytterligere to år.

Tabell 1.5. Bevilgninger til omstillingsarbeidet i Sokndal, i 1 000 kr

	Statlige bevilgninger	Lokal/regional medfinansiering	Totalbeløp
1996	450*	450*	900*
1997	700**		700**
1998	2 000	2 000	4 000
1999	3 000	3 000	6 000
2000	3 000	3 000	6 000
2001	3 000	3 000	6 000
Sum	12 150	11 450	23 600

Noter: \* Bevilgning til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan og etablering av omstillingsorganisasjon

\*\* Bevilgning til igangsetting av prosjekter før den ordinære omstillingsbevilgningen forelå.

### 1.3.2. Dalane

Samtidig som Sokndal kommune fikk omstillingsstatus ble Dalane-regionen gitt avgrenset omstillingsstatus uten forutgående søknad. Bakgrunnen for at det også ble igangsatt et omstillingsprogram for hele Dalane var at man i tillegg til å søke en lokal løsning på problemene også ville anlegge et regionalt perspektiv for det samlede omstillingsarbeidet. Hensikten med omstillingsarbeidet i Dalane er å gjøre næringslivet bedre rustet mot endringer

ved hjørnesteinsbedriftene gjennom en konsentrert satsing på nyskaping og knoppskyting, og omstillingen i Dalane er å regne som beredskapsbasert.

I de overordnede retningslinjene for omstillingsbevilgningen heter det seg at en kommune eller region kan få omstillingsstatus som følge av betydelig sysselsettingsnedgang (minst 10%) ved hjørnesteinsbedriften eller –næringen, eller unntaksvis ved særskilte og langsiktige problemer (St.prp.nr.1, 2000-2001, post 56). Med unntak av Sokndal, som fikk separat omstillingsstatus, kan Dalaneregionen verken vise til betydelig sysselsettingsnedgang eller mer langsiktige problemer. Næringslivet går godt og befolkningen er i jevn vekst. Det kan derfor synes noe underlig at Dalane i det hele tatt har kommet inn under omstillingsbevilgningen, selv om regionen kun har fått avgrenset omstillingsstatus for å gi et regionalt perspektiv til omstillingsarbeidet i Sokndal. Den spesielle situasjonen i Dalane understrekes av at regionen fikk omstillingsstatus uten egen søknad, men i forlengelse av at Sokndal ble tildelt omstillingsstatus.

Omstillingsarbeidet i Dalane strekker seg fra 1997 til 2001, der 1997/98 regnes som første ordinære driftsår. Den samlede statlige bevilgningen kommer opp i ca. 4 mill.kr. (tab.1.6). Tar vi med det som bevilges lokalt/regional får vi en totalsum på ca. 8 mill.kr. I likhet med Sokndal søker også Dalane om omstillingsstatus i ytterligere to år.

Tabell 1.6. Bevilgninger til omstillingsarbeidet i Dalane, i 1 000 kr

	Statlige bevilgninger	Lokal/regional medfinansiering	Totalbeløp
1996	50*	50*	100*
1997/98	1 000	1 000	2 000
1999	1 000	1 000	2 000
2000	1 000	1 000	2 000
2001	1 000	1 000	2 000
Sum	4 050	4 050	8 100

Note: \* Bevilgning til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan og etablering av omstillingsorganisasjon

## Kapittel 2. Strategivalg i omstillingsarbeidet

### 2.1. Sokndal

#### Beskrivelse av handlingsplanene

Det operative omstillingsarbeidet i Sokndal bygger på en handlingsplan utarbeidet av Asplan Viak Stavanger som ble presentert første gang høsten 1997, og som støtter seg på konsekvensanalysen selskapet gjorde året før i forbindelse med søknaden om omstillingsstatus. Det ble ikke gjort en egen konkurransefortrinnsanalyse for Sokndal, men arbeidet med handlingsplan identifiserte blant annet komparative fortrinn kommunen hadde. Handlingsplanen for omstillingsarbeidet skisserer følgende overordnede målsetning for omstillingsarbeidet i Sokndal:

*Programmet skal bidra til skaping av 100 nye lønnsomme og varige arbeidsplasser innen utgangen av 2001*

Hovedmålsetningen har fra 2000 blitt supplert med et delmål som sier at «...*antall arbeidstakere med høyere utdanning skal øke i forhold til i dag*». For å nå den overordnede målsetningen har man valgt å konsentrere arbeidet om to satsingsområder:

1. Videreutvikling av eksisterende næringsvirksomhet
2. Andre interessante prosjektmuligheter – herunder nyetableringer i tillegg til Dalane-programmet

Handlingsplanen poengterer at punkt 1 og 2 skal vektlegges med henholdsvis 80% og 20% av de tilgjengelige ressursene, men presiserer samtidig at fordelingsnøkkelen er mer retningsgivende enn absolutt. Dersom det oppstår muligheter som kan gi lønnsomme arbeidsplasser vil en forbeholde seg retten til å støtte prosjekter som gir størst effekt, uavhengig av andre prioriteringer. Til det første satsingsområdet knytter Start i Sokndal en proaktiv strategi, der omstillingsenheten skal «...*identifisere og videreutvikle de etablerte virksomheter og identifisere forretningsmuligheter som har vekstpotensiale*» (Handlingsplan

1997), mens den strategiske innretningen til det andre satsingsområdet skal være mer reaktiv, ved at man skal «...være handlekraftig når det kommer seriøse henvendelser med interessant sysselsettingspotensial» (ibid.). I arbeidet for å nå den overordnede målsetningen om 100 nye arbeidsplasser tar Start i Sokndal utgangspunkt i de to satsingsområdene og prioriterer noen hovedaktiviteter, som fungerer som mer konkretiserte innsatsområder for omstillingsarbeidet:

1. Hjelp eksisterende næringsliv med videreutvikling/innføring av ny informasjonsteknologi.
2. Hjelp eksisterende bedrifter med manglende kompetanse innen markedsføring, markedstilpasning, logistikk, produktutvikling og nettverksarbeid.
3. Kartlegge og eventuelt sette i gang tiltak for å bøte på manglende infrastruktur.
4. Støtte gode prosjekter som kan gi nye arbeidsplasser.
5. Avklare forholdet til Dalane-programmet når det gjelder nyetablering/nyskaping

Hovedaktivitetene for omstillingsarbeidet har endret seg noe over tid, noe som også har kommet til uttrykk ved de årlige rulleringene av handlingsplanen for omstillingsarbeidet i Sokndal. I handlingsplanen for 1999 skisseres følgende områder man ønsker å satse på: reiselivsnæringen, fiskerinæringen, bergverk, vekstedsindustrien, it-næringen, smb-utvikling og kompetanseheving. Den overordnede målsetningen om 100 nye arbeidsplasser har ligget fast, men Start i Sokndal har justert fordelingen mellom de to hovedsatsingsområdene fra 80-20 til 70% på eksisterende virksomheter og 30% på andre interessante prosjektmulighet.

Ved rullering av handlingsplanen i 2000 ble delmålet om å øke antallet arbeidstakere med høyere utdanning tatt inn, og samtidig kom det til flere prosjekter/innsatsområder, blant annet satsinger på virksomhetsspeiding (akkvisisjon), leverandørutvikling mot lokale hjørnesteinsbedrifter og avfallsbasert næringsutvikling. I sin vurdering av omstillingsarbeidet mener SND de mange satsingene og prosjektene bør konsentreres/grupperes i prioriterte satsingsområder, og etterlyser etterprøvbare delmål for hvert satsingsområde. Denne tilbakemeldingen er forsøkt innarbeidet i handlingsplanen for 2001, der det skisseres til sammen syv satsingsområder, hvorav de fire første gis høyest prioritet: 1.Havbruk, 2.Virksomhetsspeiding/akkvisisjon, 3.IT og 4.Profilering. Deretter følger; 5.Avfallsbehandling, 6.Kulturbaserte arbeidsplasser og 7.Andre prosjekter

### Vurdering av valg strategier og målsetninger

I strategiarbeidet kan det ofte være fordelaktig å gå bredt ut for å avdekke og teste mulighetene som finnes. Sokndal fikk imidlertid i utgangspunktet ikke anledning til å gå bredt ut, ettersom departementet stilte begrensninger på antallet operasjonelle strategier. I tilsagnsbrevet for omstillingsstatus påpeker departementet at erfaringer fra tidligere omstillingsarbeid tilsier at omstillingsinnsatsen kan bli for lite konsentrert og mislykkes dersom man satser for bredt. På denne bakgrunn ønsker departementet en konsentrert satsing, der innsatsen avgrenses til to operasjonelle strategier. Imidlertid fremstår de to satsingsområdene for omstillingsarbeidet som svært generelle og til dels ufokuserte, og åpner dermed likevel for en eksplorativ innretning av arbeidet. Hovedvekten ligger som nevnt på videreutvikling av det eksisterende næringslivet for å nå målsetningen om 100 nye arbeidsplasser, men særlig den første handlingsplanen fra 1997 favnet svært bredt i innsatsområdene som ble skissert. Vi ønsker ikke å spekulere i om dette var et bevisst valg fra omstillingsenhetens side for å omgå begrensningene på antallet strategier, men konstaterer at dørene holdes åpne for det meste av gode prosjekter. Et annet spørsmål er om det er hensiktsmessig at departementet legger såvidt sterke begrensninger på omstillingsarbeid i en liten kommune med beskjedent næringsliv ut over hjørnesteinsbedriften.

Utover i omstillingsperioden har mange av de innledende spørsmålene blitt avklart, og det har utkrystallisert seg noen områder som har blitt vektlagt mer enn andre. Havbruk, IT og virksomhetsspeiding ble sammen med profilering av mulighetene i kommunen gitt høyest prioritet ved siste rullering av handlingsplanen. Satsingen på profilering av kommunen omfatter også flere tiltak mot reiselivsnæringen, som tidligere var trukket frem som et eget innsatsområde i omstillingsarbeidet. Videre er det betydelig lokal skepsis til omstillingsenhetens satsing på avfallsbasert næringsutvikling. Det vært en omfattende debatt omkring en mulig etablering av et deponi for lavradioaktivt avfall (LRA) i kommunen, og både interessegrupper i befolkningen og representanter for reiselivsnæringen har signalisert stor motstand mot en slik etablering.

De fleste av satsingene til Start i Sokndal er relativt godt forankret i det lokale ressursgrunnlaget, noe som kan føres tilbake til den sterke vektleggingen av eksisterende næringsliv i de overordnede satsingene til omstillingsselskapet. Blant annet har reiselivssatsingen bygget på en utviklingsplan for reiselivssektoren som har blitt finansiert



over omstillingsprogrammet, men fokuserer også på utvikling av nettverk og samarbeid innen den eksisterende reiselivsnæringen. Derimot kan omstillingsprogrammets satsing på IT synes mer som satsing på en ”motenæring” man ønsker å få sin del av. Ved starten av omstillingsperioden var det ingen IT-virksomheter i kommunen, og Start i Sokndal gikk tidlig ut og signaliserte at man ønsket å gi etableringstilskudd til den eller de som ville starte en bedrift som kunne serve det lokale markedet i kommunen. En slik invitasjon kan selvsagt virke forlokkende på spekulanter, og Start i Sokndal brente seg da også noe på IT-satsingen, ettersom den første gründeren som fikk støtte til å etablere en IT-bedrift i kommunen flyttet virksomheten etter relativt kort tid. Senere har også en annen lokal IT-bedrift fått etableringstilskudd, og selv om bedriften etter kort tid ble kjøpt opp av et landsdekkende konsern med regionkontor i Egersund, ligger virksomheten fortsatt i Sokndal og har en viktig plass i det lokale foretaksmiljøet. En betydelig del av IT-satsingen er også knyttet til subsidiert opplæring i Datakortet for både skoleungdommer og voksne i kommunen, en satsing som har bakgrunn i delmålet om å øke andelen kunnskapsintensive arbeidsplasser..

I Sokndal har man, i likhet med en del andre områder planer om å få til en næringshage. Næringshagen er foreløpig under utredning, og selv om en del virksomheter har signalisert interesse for å delta i prosjektet har man pr. juni 2001 ikke kommet til forpliktende avtaler ennå. En næringshage, etter SIVA-konseptet, forutsetter også sterke private aktører som drivkraft i etableringen og driften av anlegget. Det kan ofte være vanskelig å finne fram til slike kompetente aktører.

Vår samlede vurdering av satsingsområdene for dette omstillingsprogrammet er at de er fornuftige og relativt godt forankret i det lokale ressursgrunnlaget. Det er også en fordel at man etter hvert har maktet å konsentrere satsingen om spesifikke næringssektorer/type virksomheter. Imidlertid betrakter vi satsingen på havbruk som noe ambisiøs, all den tid området har begrenset tradisjon for å drive med fiskeoppdrett (laks og ørret). Ønske om å satse på skjelloppdrett og andre nye oppdrettsarter og ta del i en eventuell vekst innenfor disse produktområdene, deler Sokndal med de fleste kystkommuner i Norge. Samtidig er det meget stor usikkerhet knyttet til biologiske forhold, lønnsomhet og markedsmuligheter for nye oppdrettsarter.

Det fokuset man etter hvert har rettet mot ”virksomhetsspeiding” eller akkvisisjon ved siden av egenbasert utvikling virker fordelaktig. Små kommuner er ofte avhengige av at eksterne

investorer fatter interesse for mulighetene som foreligger i kommunen fordi kommunen mangler et lokalt investormiljø med tilstrekkelig risikokapital og industriell kompetanse. Slike eksterne investorer kan tilføre området både kapital, kunnskap og nye ideer. Ofte er imidlertid slikt akkvisisjonsarbeid i distriktskommuner tilfeldig og ad-hoc preget, og det er positivt at man i Sokndal søker å få akkvisisjonsarbeidet inn i mer systematiske former. Dermed vil man også etter hvert opparbeidet seg kompetanse til å gjøre kritiske vurderinger av potensielle investorer. Det er viktig å finne fram til aktører som ser på en eventuell etablering som en langsiktig investering.

Den overordnede målsetningen for Start i Sokndal er knyttet til å skape et gitt antall arbeidsplasser (100) i løpet av omstillingsperioden. Det er imidlertid en fare for at en ensidig fokusering på arbeidsplasser kan man komme til å ekskludere de grunnleggende omstillingsutfordringene kommunen står overfor, nemlig å styrke kommunen som bo- og arbeidssted og å heve det lokale kompetansenivået.

## **2.2. Dalane**

### Beskrivelse av handlingsplanene

Dalaneregionen fikk såkalt avgrenset omstillingsstatus parallelt med at Sokndal fikk status som ordinær omstillingskommune. Avgrenset omstillingsstatus innebærer at omstillingsarbeidet i Dalane skal konsentreres om ett eller et fåtall satsingsområder og at programmet har mer begrensede midler til rådighet enn et fullverdig omstillingsprogram. Det fremgår tydelig i tildelingsbrevet fra KAD at omstillingsprogrammet for Dalane skal være en regional satsing på næringsutvikling, der å fremme nyskaping og nyetableringer er det sentrale siktemålet. Fremfor å formulere en eller flere målsetninger for omstillingsarbeidet, skisserer omstillingsprogrammet det de selv omtaler som en overordnet «visjon»<sup>16</sup> som skal være styrende for arbeidet (Handlingsplan for 1998):

*Dalane skal bli Norges mest attraktive region for nyetableringer og nyskaping*

---

<sup>16</sup> Se del 7, kap.2.7 for en diskusjon av bruk av visjoner i plansammenheng.

Som et redskap for å realisere denne visjonen trekker handlingsplanen opp 4 hovedmål:

1. Skape en grunnleggende positiv samfunnsholdning til nyetablering og nyskaping i Dalane gjennom kompetanseheving, informasjon og profilering av regionen.
2. Sikre et effektivt og profesjonelt tiltaksapparat til tjeneste for gründere og nyskapere i hele Dalaneregionen.
3. Stimulere til kreativitet, entreprenørskap og utviklingsevne.
4. Dalane skal være et godt sted å bo.

Det ble ikke skissert strategier/satsingsområder for å realisere disse målsetningene. I sin vurdering av handlingsplan påpeker SND at den er for lite fokusert. SND ber derfor om økt konkretisering ved neste gjennomgang av handlingsplanen.

Faglig uenighet omkring innholdet i handlingsplanen har vært et tilbakevendende tema mellom omstillingsenheten og SND. I sin innstilling til KRD i forbindelse med Omstillingsprogrammet for Dalanes søknad for 1999 innstilte SND at departementet kun skulle betale ut kr 250 000 av den statlige bevilgningen, eller ¼ av ordinær bevilgning. Bakgrunnen var at SND var svært kritisk til resultat oppnåelsen så langt i omstillingsarbeidet, og ønsket en total gjennomgang av programmet med hensyn til visjon, mål og retning for eventuelt videre arbeid. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om det er riktig av SND å kreve en helt ny gjennomgang av visjoner og mål, så lenge de selv har vært en deltaker i prosessen. Departementet gikk heller ikke med på et så drastisk tiltak mot omstillingsarbeidet i Dalane, og bevilget en foreløpig utbetaling på kr 500 000, mens den resterende utbetalingen ble stilt i bero inntil omstillingsstyret kunne legge frem en mer spisset og prioritert handlingsplan med færre prosjekter. Departementet påpekte også at målsetningene for omstillingsprogrammet måtte gjøres etterprøvbare i større grad enn hva tilfellet var i handlingsplanen.

Den reviderte handlingsplanen for 1999 tok hensyn til tilbakemeldingene fra KRD og innebar en konkretisering av både visjon og målsetninger for omstillingsarbeidet i Dalane. Den nye formuleringen av visjonen var som følger:

*Nyskaping i Dalane skal bidra til at næringslivet i regionen blir mer dynamisk og utviklingsrettet ved å:*

- *gjøre Dalane til den mest attraktive region for nyetablering og nyskaping, og*

- *å ta initiativ til konkrete nyskappingsprosjekter*

Samtidig ble navnet på omstillingsprogrammet endret til Nyskaping i Dalane for å gjenspeile de valgte strategiene og hovedretningen programmet skulle ta, slik at vektleggingen av nyskaping kom tydeligere frem. I den reviderte handlingsplanen skisseres det 4 strategier for å realisere denne visjonen og til hver av disse strategiene er det knyttet spesifikke mål, både for hele omstillingsperioden og for det kommende året. Strategiene har følgende ordlyd:

1. Stimulere til nyskaping og knoppskyting ved hjelp av tiltak rettet mot det eksisterende næringslivet
2. Sikre næringslivet relevant og kvalifisert arbeidskraft
3. Ekstraordinær innovasjonsrettet satsing på nyetablerere (etablererservice)
4. Utvikle et nyskappings-image for Dalaneregionen

#### Vurderinger av målsetninger og strategier

Utgangspunktet for omstillingsarbeidet i Dalane var et ganske annet enn for Sokndal, både fordi det ikke forelå en klart definert krise og fordi programmet skulle være en regional satsing rettet spesifikt mot nyskaping og nyetableringer. Det operative arbeidet var i første rekke rettet mot å stimulere og utvikle etablererkulturen i regionen og aktiv oppfølging av etablerere.

Handlingsplanen for omstillingsarbeidet gjennomgikk altså en betydelig revisjon i 1999, og fremsto med mer konkretiserte mål og strategier. Den reformulerte visjonen for arbeidet understreket at omstillingsenheten skulle ha en aktiv rolle i arbeidet gjennom selv å ta initiativ til konkrete prosjekter. I tillegg ble det satt opp kvantifiserte mål for de ulike strategiene som skulle gjøre det mulig å etterprøve resultatoppnåelsen.

Den første strategien som ble trukket opp i den reviderte handlingsplanen er bedriftsrettet. Nyskaping i Dalane skal bidra til nyskaping og knoppskyting gjennom å stimulere til at det settes i gang nyskappingsprosjekter i enkeltbedrifter, i nettverk av bedrifter eller i krysningspunktet mellom bedrifter og FoU-miljøer. Satsingen på nyskaping og knoppskyting med basis i eksisterende næringsliv har bakgrunn i egne og andres erfaringer om at en slik

satsing er den mest effektive. Rent konkret har Nyskaping i Dalane som mål å støtte 100 bedriftsrettede nyskappingsprosjekter i løpet av omstillingsperioden, og minst halvparten av dem skal komme i gang etter initiativ fra nyskappingsprogrammet.

Videre skal Nyskaping i Dalane bidra til å sikre relevant og kvalifisert arbeidskraft for næringslivet i regionen. Denne strategien er et resultat av undersøkelser blant bedriftene i Dalane. Det kan synes paradoksalt at det å skaffe næringslivet arbeidskraft er et satsingsområde i et omstillingsområde, men det er et reelt problem for mange bedrifter å få tak i kvalifisert arbeidskraft. Nyskaping i Dalane har som mål at 150 studenter/skoleelever skal ha knyttet kontakter med bedrifter eller offentlige kontorer i Dalane i løpet av perioden, og at 30 bedrifter i regionen skal ha utviklet kontaktrutiner med utestuderende innen utgangen av omstillingsperioden.

Den tredje strategien knytter seg til Nyskaping i Dalanes servicefunksjon overfor lokale etablerere. I løpet av omstillingsperioden har næringssektorens kontor utviklet et servicetilbud til nyetablerere og nyskapere i eksisterende bedrifter. Sentralt i dette servicetilbudet står prosjektlederen i Nyskaping i Dalane, som har veiledning av næringsdrivende som sin hovedoppgave. I den senere tiden har Nyskaping i Dalane vridd satsingen i mer nyskapende retning.

Den siste strategien i den reviderte handlingsplanen ser på etablererkultur og nyskappingsimage/nyskappingens identitet som viktige forutsetninger for nyskaping i regionen. Dette vil man forsøke å oppnå gjennom en offensiv informasjonsstrategi for å skape en positiv holdning til nyskaping/etablering. Nyskaping i Dalane har som mål å få til 50 positive presseoppslag, 5 oppslag i riksdekkende medier, deltakelse på 15 arrangementer og tilstedeværelse på internett i løpet av den resterende programperioden.

Omstillingsprogrammet i Dalane har altså en relativ klar profil, siden det i utgangspunktet var ment som et program spesifikt rettet mot nyskaping og nyetableringer. Programmet kom imidlertid noe skjævt ut siden omstillingsenheten ikke maktet å formulere strategier og målbare målsetninger i den første handlingsplanen. Vi vurderer imidlertid de fire strategiene i den reviderte handlingsplanen som relevante for å styrke nyskappings- og utviklingsevnen i regionen. Det er også positivt at det opereres med konkrete og etterprøvbare mål for de ulike strategiene. Siden et regionalt program omfatter et betydelig antall bedrifter finnes det i

utgangspunktet også et potensiale for en mer sektorrettet satsing. Men programmet framstår som næringsnøytralt, og vi savner at det på strateginivå pekes på noen utvalgte sektorer/bransjer med et spesielt stort nyskappingspotensiale.

Mens omstillingsarbeidet i Sokndal har konsentrert seg om den første, arbeidsplassrelaterte målsetningen for omstillingsbevilgningen, har Nyskaping i Dalane konsentrert seg om den andre overordnede målsetningen for omstillingsbevilgningen, styrking av områdets utviklingskompetanse. De to omstillingsprogrammene kan derfor betraktes som langt på vei komplementære.

Siktemålet eller visjonen for programmet i Dalane var opprinnelig at regionen i løpet av omstillingsperioden skulle bli ”Norges mest attraktive region for nyetableringer og nyskaping”. I den reviderte handlingsplanen er dette til en viss grad ”tonet ned” til ”den mest attraktive region”. Det er uansett en svært ambisiøs visjon for et omstillingsprogram og det er urealistisk å anta at den kan ”oppfylles”. Imidlertid skal en visjon i første rekke fungere som et framtidsbilde som et program kan strekke seg mot. Det skal være en motivasjonsfaktor for aktørene som er involvert i omstillingsarbeidet, og kan dermed ha sin hensikt.

### **2.3. Lokal forankring av omstillingsarbeidet**

I Sokndal har krisen vært klar og tydelig, slik at legitimitet og oppslutning rundt programmet kommer naturlig. I Dalane er det derimot vanskeligere å se klare grunner til at regionen skal omfattes av et omstillingsprogram all den tid befolkningsveksten i området er betydelig. Dermed har de to omstillingsprogrammene helt ulike forutsetninger for å oppnå lokal forankring og mobilisering rundt omstillingsarbeidet.

#### **2.3.1. Sokndal**

Samtidig som krisen i Sokndal var tydelig som følge av reduksjonen ved Titania hadde kommunen, i likhet med mange andre ensidige industri- og bergverkskommuner, en svakt utviklet etablerer kultur. Man var vant til at hjørnesteinsbedriften løste de eventuelle

problemene som oppsto. Derfor har Start i Sokndal hatt en spesiell utfordring i arbeidet med å skape lokal oppslutning om omstillingsprogrammet. Et hensiktsmessig virkemiddel for å få lokal oppslutning kan være å gå bredt ut i starten, slik at alle deler av næringslivet/samfunnet får anledning til å delta i å utforme omstillingsstrategier. I den innledende strategi- og forankringsfasen, der omstillingsarbeidet skulle finne form og retning, ble det derfor avholdt en serie folkemøter som skulle fungere både som informasjon til lokalbefolkningen og som idédugnad for omstillingsarbeidet. Samtidig ble et konsulentselskap leid inn for å vurdere og behandle ideer og prosjektforslag som kom opp i denne perioden.

Som tidligere nevnt lå det sterke begrensninger fra KAD på hvor mange satsingsområder omstillingsarbeidet i Sokndal kunne konsentrere seg om. Det innleide konsulentselskapet hevder i brev til departementet at denne begrensningen er uheldig, fordi mange av prosjektideene fra innledningsfasen ikke ville kunne realiseres innenfor rammene av omstillingsprogrammet. En slik fremgangsgangsmåte vil derfor kunne skape stor frustrasjon og irritasjon blant idéhaverne som faller utenfor. Imidlertid er det vanskelig å si hvilken betydning begrensningene på antallet operasjonelle strategier har hatt for forankringen av omstillingsarbeidet i Sokndal, ettersom Start i Sokndal formulerte sine satsingsområder så romslig at det kan minne om en delvis ”omgåelse” av departementets føringer.

Styrelederen for Start i Sokndal omtaler det lokale engasjementet i strategi- og forankringsfasen som ganske godt. Han forteller videre at mens enkelte litt spissformulert trodde det bare var å komme på huset og hente en slump med penger når man hadde en god ide, var det liten forståelse for at man ikke i første rekke skulle bruke omstillingsmidlene til harde investeringer. Det manglet ikke på investeringslyst blant sokndølene; de ville kjøpe lastebil, dreiebenk osv. og sette i gang. Etter hvert åpnet programmet for en viss bruk av midler til harde investeringer. Flere lokale bedriftsledere mener dette har bidratt til å styrke den lokale mobiliseringen om omstillingsarbeidet. Samtidig er det en generell utfordring for ledelsen av omstillingsarbeidet å dreie den lokale oppmerksomheten bort fra et ensidig fokus på penger som løsningen på alle problemer til en forståelse av at omstillingsarbeid er en langsiktig og krevende prosess som krever utholdenhet mer enn kjappe løsninger.

### 2.3.2. Dalane

Det hevdes fra aktører i regionen at tildelingen av avgrenset omstillingsstatus til Dalane var politisk motivert. Statssekretæren i KAD i det aktuelle tidsrommet hvor Sokndal fikk omstillingsstatus var også fra Egersund. Mangelen på åpenbare krisetegn i næringslivet i Dalane har medført at lokalbefolkningen i liten grad ser behovet for omstilling, noe som naturlig nok har betydning for omstillingsarbeidets legitimitet. Det er også vanskelig å profilere omstillingsarbeidet i regionen.

I de fleste omstillingsområder består strategi- og forankringsfasen av en kombinasjon av lokal mobilisering og profesjonelt utredningsarbeid. I Dalane var imidlertid midlene som ble stilt til disposisjon så vidt begrensede at man i stor grad måtte satse på egne ressurser i den innledende fasen. Resultatet ble at konstituert næringsjef for regionen satte sammen den første handlingsplanen i samråd med Dalane Næringsråd, som representerte næringslivet i de fire kommunene i Dalane. Som nevnt ble denne handlingsplanen forkastet av KAD og SND, og man fikk beskjed om å begynne forfra igjen. Samtidig hadde Dalanerådet nettopp ansatt ny næringsjef for regionen. Midlene fra KAD var brukt opp, men gjennom en kombinasjon av et dagsseminar med næringslivet, bedriftsbesøk og samtaler med rådmennene i de ulike kommunen, ble en ny handlingsplan skrevet og godkjent av overordnede myndigheter. Samtidig fikk den nyansatte næringssjefen gjennom dette planarbeidet anledning til å gjøre seg kjent i regionen.



## **Kapittel 3. Organisering og styring av omstillingsarbeidet**

### **3.1. Valg av organisasjonsform**

#### **3.1.1. Sokndal**

Omstillingsarbeidet i Sokndal kommune er organisert som en stiftelse – Start i Sokndal – med eget styre og fullmakt til å disponere omstillingsbevilgningen. Stiftelsens har en daglig leder som er tilsatt på heltid. Den første daglige lederen i Start i Sokndal ble tilsatt 1. november 1997, og omstillingsenheten kan regnes som operativ fra dette tidspunktet. Forut for etableringen av omstillingsenheten drøftet omstillingsstyret organiseringen av det videre omstillingsarbeidet på flere møter, og både aksjeselskap, stiftelse og det å organisere enheten som et kommunalt prosjekt ble vurdert. I tillegg hentet styret erfaringer fra andre omstillingskommuner. Stiftelse ble valgt som organisasjonsform, fordi man ønsket å organisere omstillingsenheten på siden av den kommunale forvaltningen, i tillegg til at en stiftelse ble også betraktet som enklere å administrere enn et aksjeselskap. Selv om stiftelsen er frikoblet fra den kommunale forvaltningen har den kontor i rådhuset i kommunen, og er samlokalisert med rådmannens stab.

#### **3.1.2. Dalane**

De fire kommunene i Dalane har etablert det interkommunale samarbeidsorganet Dalanerådet, som består av til sammen 9 politisk valgte representanter fra de aktuelle kommunene. Som den største kommunen i regionen har Eigersund tre og de andre kommunene to representanter i Dalanerådet. Dalanerådet fungerer som regionråd, og koordinerer blant annet næringsarbeidet i regionen gjennom en felles næringssjef. Gjennomføringen av omstillingsarbeidet i regionen er også lagt til Næringssjefen i Dalane gjennom prosjektet Nyskaping i Dalane, mens Dalanerådet står som formell eier av prosjektet. Nyskaping i Dalane sysselsetter en prosjektleder i full stilling.

Samarbeidet mellom de to omstillingsorganisasjonene er avtaleregulert. Nyskaping i Dalane har ansvaret for etablererveiledning i Sokndal, og prosjektlederen for Nyskaping i Dalane skal ha fast kontordag i Sokndal en dag i uken. Imidlertid har samarbeidet mellom Nyskaping i Dalane og Start i Sokndal ikke fungert etter avtalen, noe vi kommer tilbake til i kap. 3.3.3.

### **3.1.3. Vår vurdering av valg av organisasjonsform**

Mens omstillingsenheten i Sokndal er organisert som en kommunal stiftelse, er omstillingsarbeidet i Dalane organisert som et prosjekt under det interkommunale tiltaksapparatet i regionen. Begge organisasjonsformene følger opp retningslinjene fra KRD om å frikoble det operative omstillingsarbeidet fra den kommunale administrasjonen. Det ligger imidlertid en viss fare i å organisere omstillingsarbeidet som et prosjekt innenfor det eksisterende tiltaksapparatet, slik tilfellet er for Nyskaping i Dalane. Da kan det raskt skje, og særlig når programmet i rene penger er så vidt lite som Nyskaping i Dalane, at omstillingsarbeidet forsvinner i det ordinære tiltaksarbeidet som drives av Næringsjefen i Dalane. Imidlertid er det vanskelig å se en mer hensiktsmessig organisasjonsform for Nyskaping i Dalane, siden dette er et lite program mål i kroner.

## **3.2. Styring av omstillingsarbeidet**

Både i Sokndal og i Dalane består omstillingsstyre, som har det overordnede ledelsesansvaret for omstillingsarbeidet, av personer fra området. Fordelen med et lokalt styre vil naturligvis være at medlemmene har inngående kjennskap til lokale forhold. Samtidig vil lokale aktørers deltakelse i styrearbeid styrke den lokale omstillingskompetanse. I tillegg har styrene eksterne observatører som i utgangspunktet skal bidra til å tilføre styrene alternative perspektiver og kompetanse.

### 3.2.1. Sokndal

#### Beskrivelse av styret

Omstillingsstyret i Sokndal består i dag av syv personer, alle med personlige varamedlemmer. Tre av styremedlemmene representerer næringslivet, mens de øvrige kommer fra kommuneadministrasjonen, fagbevegelsen og formannskapet i kommunen. Ordføreren i kommunen ble tatt opp som fullverdig styremedlem fra årsskiftet 1999/2000, mens han hadde observatørstatus tidligere. Å ta ordføreren inn som styremedlem ble begrunnet i at man ønsket å trekke ham tettere inn i omstillingsarbeidet, slik at man bedre fikk utnyttet ressursene hans i omstillingsstyret. I tillegg ville en tettere involvering av ordførerne bidra til at han kunne bli en mer effektiv ambassadør for omstillingsarbeidet i Sokndal. Videre har styret et arbeidsutvalg bestående av styreleder og to styremedlemmer, som har fått delegert myndighet til å behandle mindre saker. I tillegg til de ordinære styremedlemmene har SND sentralt v/oppdragsleder, SND Rogaland, Rogaland fylkeskommune og Sokndal Næringsforening status som observatører med tale- og forslagsrett, men uten stemmerett i omstillingsstyret.

En viktig oppgave for omstillingsstyrets er å tilsette og eventuelt avsette daglig leder for omstillingsenheten. Som regel begrenser styrets innsats seg til tilsettingsprosessen, men i Start i Sokndal var det etter kort tid nødvendig å gjennomføre et skifte i ledelsen av omstillingsenheten. Et medlem av omstillingsstyret gikk da inn som ny daglig leder for Start i Sokndal, og trådte samtidig ut av styret .

#### Vurderinger av styret

Start i Sokndal tapte noe tid og kontinuitet på disse administrative endringene i starten av den operative fasen. Men det var positivt at omstillingsstyret, i samråd med oppdragsleder fra SND, tidlig tok tak i saken og ryddet opp. De lokale næringslivsaktørene vi har vært i kontakt med har også lagt liten vekt på saken i sine vurderinger av omstillingsarbeidet.

Med unntak av kommunens styremedlem, som gikk ut av styret da han overtok stillingen som daglig leder og ble erstattet av sitt varamedlem, har det ikke skjedd andre utskiftninger i

styret. Eksempelvis har representanten for Titania fortsatt i omstillingsstyret også etter at han sluttet i Titania, noe flere aktører i det lokale næringslivet stiller seg undrende til. Selv om kontinuitet er av betydning for omstillingsarbeidet, vurderer vi det som viktig at det også gjøres utskiftninger av styrerepresentanter underveis. Dermed vil flere tilegne seg kompetanse i omstillingsarbeid, og styret vil få inn nye perspektiver og synspunkter på omstillingsarbeidet gjennom nye representanter.

Vi mener også det er viktig at styret har en variert næringslivskompetanse. Dette bedrer mulighetene for å jobbe med ulike typer utfordringer. Blant annet er det viktig å både ha representanter fra etablert næringsvirksomhet og fra grundere og nyetablerere.

Omstillingsstyret i Sokndal har også mange observatører (4), og det er en risiko for at dette virker hemmende på diskusjonene.

### **3.2.2. Dalane**

#### Beskrivelse

Omstillingsstyret i Nyskaping i Dalane besto opprinnelig av seks personer; tre ordførere, to næringsdrivende og en representant for fagbevegelsen i regionen. Etter ønsker fra næringslivet i regionen ble styret i 1998 utvidet til åtte representanter for å få en bedre næringslivsrepresentasjon. Samtidig ble de næringsdrivende som satt i styret knyttet til næringsforeningene i sine respektive hjemkommuner, slik at næringsforeningene i alle fire Dalanekommunene var representert. En ny styreutvidelse til ti styremedlemmer fulgte årsskiftet 1999/2000. Da kom ordføreren for den siste Dalanekommunen med, og direktør/plassjef ved Kværner Oil & Gas (KOGAS) i Egersund, som er den største enkeltbedriften i regionen. Omstillingsstyret ledes for tiden av ordføreren i Eigersund.

SNDs oppdragsleder og Rogaland fylkeskommune har observatørstatus i styret. Både i Dalane og i Sokndal har imidlertid fylket problemer med å stille på alle møtene, på grunn av få ansatte ved næringsavdelingen i fylket.

SNDs oppdragsleder omtaler programmet som politikerstyrt. Siden alle fire kommunene er representert ved ordføreren i styret, kommer dette kanskje ikke som en stor overraskelse. SNDs representant mener også at næringslivsrepresentantene som sitter i omstillingsstyret ikke er drivende krefter i foretaksmiljøet i regionen på ett unntak nær, og vedkommende har sjelden anledning til å delta på møter. Det er imidlertid et generelt problem at de mest kapable og visjonære næringslivslederne har en så tettpakket timeplan at de sjelden har anledning til å delta i styrearbeidet, og de derfor bli «programhelter» som skal sikre omstillingsarbeidet den nødvendige legitimiteten.

### Vurderinger av styret

Blant annet for å sikre alle delene av regionen representasjon i styret har omstillingsprogrammet i Dalane et stort styre. Det er imidlertid en fare for at dette kan gjøre det vanskeligere å jobbe effektivt og oppnå konsensus i forhold til viktige strategiske valg. Det sterke innslaget av ordførere i omstillingsstyret ser også ut til å svekke styrets legitimitet i det regionale næringslivet. I forhold til en eventuell utvidelse av virkeperioden for omstillingsprogrammet fra fire til seks år vurderer Nyskaping i Dalane også å avvikle omstillingsstyret for å effektivisere gjennomføringen av programmet.

## **3.3. Omstillingsenhetens administrasjon og arbeidsform**

### **3.3.1. Sokndal**

#### Beskrivelse av administrasjon og arbeidsform

Stiftelsen Start i Sokndal ble vedtatt opprettet av Sokndal kommunestyre høsten 1997, og en daglig leder ble ansatt 1. november samme år. Etter ¾ år i stillingen gikk vedkommende over i en prosjektlederstilling, og sluttet etter et halvt år i denne stillingen. Den nåværende daglige lederen ble først tilsatt som daglig ledet i 50% stilling (sommeren 1998) og gikk etter et år (sommeren 1999) over i en 100% stilling. I en perioden på ¾ år var altså bemanningen av omstillingsenheten på 1,5 årsverk, ellers har den vært på ett årsverk.

Den nåværende daglige lederen for Start i Sokndal kom fra en stilling i kommunens driftsorganisasjon, og har derfor svært god kjennskap til den kommunale organisasjonen og lokalpolitikken i Sokndal. I tillegg satt han altså som styremedlem i omstillingsstyret før han gikk over i stillingen som daglig leder for omstillingsenheten. Dermed hadde han god kunnskap om omstillingsarbeidet og et bra utgangspunkt for å tre inn i stillingen som operativ leder. Daglig leder har imidlertid ikke direkte næringslivserfaring

Start i Sokndal har et budsjett på 6 mill.kr. for 1999 og 2000, og søkte om en total økonomisk ramme for 2001 på 8 mill.kr. Imidlertid innstilte kontrollerende organer på at rammen skulle begrenses til 6 mill.kr, og både SND og Rogaland fylkeskommune påpeker at en del av prosjektene synes å være kostbare. Rogaland fylkeskommune uttrykker til dels betydelig skepsis til kostnadsnivået Start i Sokndal har lagt seg på, og en representant for fylket nevner innsatsområdet virksomhetsspeiding som et eksempel, der man har til hensikt å bruke 500 000 kroner på å engasjere en konsulent fra Stavanger til å drive akkvisisjon for kommunen. SND er mer forsiktige i sine uttalelser, men slår fast at problemet for Sokndal heller ligger i tilgangen på gode prosjekter enn i kapitaltilgangen. Representanten for fylkeskommunen etterlyser også større progresjon i arbeidet til Start i Sokndal, og viser blant annet til stor andel forstudier og forprosjekter i omstillingsenhetens prosjektportefølje til tross for at man er kommet til siste år i omstillingsperioden. I tillegg påpekes det at Start i Sokndal har kjørt flere relativt kostbare forstudier omkring samme emner.

### Våre vurderinger

Omstillingsenheten taklet godt de administrative problemene som oppstod innledningsvis. Ved å trekke et styremedlem over i rollen som ny daglig leder sikret de kontinuitet i omstillingsarbeidet. Sokndal har også i skrivende stund kun omstillingsstatus i 4 år, og ved å kjøre tilsettingen av ny daglig leder internt unngikk man at verdifull tid gikk til spille på en tidkrevende ansettelsesprosess og opplæring av en ny person.

Kritikken som reises mot omstillingsprogrammet for at det i for sterk grad fokuserer på forstudier og forprosjekt treffer litt på siden av målet siden omstillingsmidlene primært skal nyttes til å utrede og avklare muligheter (KRD 1999). Samtidig bør man imidlertid særlig i en avslutningsfase hvor det er viktig å synliggjøre resultater vise åpenhet i forhold til å delta i

den påfølgende gjennomføringen (hovedprosjektet) av tiltak hvor det er avdekket potensiale for positive resultater. Etter hvert vil man i en liten kommune som Sokndal også nå et metningspunkt i forhold til hvor mye som kan utredes.

### **3.3.2. Dalane**

#### Beskrivelse av administrasjon og arbeidsform

Ved oppstarten av Nyskaping i Dalane fungerte næringssjefen selv som daglig leder av programmet, men hensikten var hele veien at det skulle ansettes en prosjektleder som i hovedsak skulle arbeide med prosjektene i handlingsplanen. En prosjektleder ble tilsatt 1.7.1998. Vedkommende er fra regionen og har næringslivserfaring fra å ha drevet en servicebedrift tidligere.

Mens strategiene som ble skissert i de første handlingsplanene langt på vei fokuserte på omstillingsenheten som leverandør av tjenester til det lokale næringslivet, har mer av oppmerksomheten etter hvert blitt rettet mot proaktivt arbeid. Ved rulleringen av handlingsplanen i 1999 ble det presisert at Nyskaping i Dalane selv skulle ta initiativ til konkrete nyskappingsprosjekter, og selv initiere minst halvparten av de 100 nyskappingsprosjektene enheten har satt seg som mål å støtte i løpet av virkeperioden.

Nyskaping i Dalane prøver så langt det er mulig og faglig forsvarlig å lede prosjektene selv. Hensikten er å styrke den lokale læringseffekten, og Nyskaping i Dalane mener det ikke er et godt alternativ å sette ut prosjektledelsen til eksterne konsulenter. Handlingsplanen for 2001, identifiserer til sammen 7 prosjekter. Bare ett av dem har ekstern prosjektleder.

#### Våre vurderinger

Det er positivt at programmet etter hvert har inntatt en mer proaktiv rolle. Samtidig er det en viss fare for at dette kan resultere i at læringen konsentreres til en person. Vår anbefaling vil derfor være at flere enn bare prosjektleder i Nyskaping i Dalane involveres i ledelsen av

større prosjekter. Dette vil bidra til styrke programmets forankring i næringslivet, og til at flere kan tilegne seg den kunnskapen som er forbundet med det å lede omstillingsprosjekter.

Til tross for at Dalane bare har avgrenset omstillingsstatus, stiller SND og KRD krav til at Nyskaping i Dalane skal ha de samme styringsstrukturene og følge de samme rapporteringsrutinene som andre omstillingsprogrammer. Både styreleder og daglig leder i Nyskaping i Dalane hevder disse pålagte administrative rutinene binder opp svært mye tid og ressurser. Det kan være grunn til å spørre om dette er hensiktsmessig ressursbruk i en situasjon med begrensede midler til rådighet. Vi mener derfor at virkemidlets eier, KRD, bør vurdere om det skal stilles andre styrings- og rapporteringskrav til det som defineres som ”avgrensede omstillinger”.

### **3.3.3. Samarbeidet Start i Sokndal – Nyskaping i Dalane**

#### Beskrivelse

Ved oppstarten av omstillingsarbeidet i Sokndal og Dalane ble et velfungerende samarbeid mellom omstillingsorganisasjonene trukket frem som en sentral suksessfaktor for begge programmene. Samarbeidet mellom de to omstillingsprogrammene er avtaleregulert, ved at Nyskaping i Dalane med sitt fokus på nyskaping og innovasjon med hele regionen som virkefelt, også skal stå for arbeidet mot etablerere i Sokndal. Som et ledd i å drive etablererservice i Sokndal skal Nyskaping i Dalane ha fast kontordag i kommunesenteret Hauge i Dalane. I tillegg skal omstillingsstyrene ha to årlige samordningsmøte for å koordinere innsatsen. Imidlertid har avtalen vist seg vanskelig å etterleve det siste året, i og med at staben ved Næringssjefen i Dalane har vært redusert ved at næringssjefen har hatt permisjon. I hennes sted har prosjektleder for Nyskaping i Dalane fungert i stillingen som næringssjef fra 20.1.2000 til 20.1.2001. I denne perioden kombinerte han stillingen som prosjektleder med stillingen som næringssjef, i tillegg ble det kjøpt inn en del konsulenttenester for å kompensere for bortfallet av personalressurser fra omstillingsprogrammet. Likevel ble det vanskelig for Nyskaping i Dalane å innfri forpliktelsene i Sokndal. Representanter for næringslivet i Sokndal mener også at Nyskaping i Dalane ikke har fulgt opp sin del av avtalen, og gir det regionale programmet kritikk.



På bakgrunn av problemene i samkjøringen av de to omstillingsprogrammene har blant annet SND antydnet at en eventuell forlengelse av omstillingsperioden forutsetter en revurdering av organiseringen av programmene, en formulering som i realiteten betyr at man bør vurdere å slå sammen programmene. I Sokndal er det betydelig skepsis til en tettere samordning eller sammenslåing. Argumentet er at kommunen er den primære omstillingskommunen i regionen, og at det var her de store sysselsettingsreduksjonene kom. Samtidig er ledelsen i Start i Sokndal redd for at en tettere samordning kan føre til at oppmerksomheten kan bli flyttet bort fra kommunens spesifikke problemer. Som det befolkningsmessig minste men pengemessig største av de to programmene ser man i Sokndal for seg at resten av Dalane skal få adgang til en "ufortjent" stor andel omstillingsmidler i forhold til problemene de faktisk har. Daglig leder for Start i Sokndal uttaler at «...*det er Sokndal som er den primære omstillingskommunen. Derfor vil det bli feil om Sokndal skal gi fra seg kontrollen til et omstillingsprosjekt styrt fra Egersund*».

Næringssjefen i Dalane er langt på vei enig med lederen i Start i Sokndal, og er skeptisk til effektene som kan oppnås ved tettere samordning av programmene. Det er svært store forskjeller mellom bidragene de ulike kommunene i regionen bevilger til omstillingsarbeidet; mens Bjerkreim bidrar til medfinansieringen av Nyskaping i Dalane med ca. 60 000 kr årlig, er Sokndal kommunes årlige bevilgning til Start i Sokndal på 1,5 mill.kr. i tillegg til 80 000 kr til medfinansieringen av Nyskaping i Dalane. Sokndals årlige bidrag til det samlede omstillingsarbeidet i regionen er dermed nesten 4 ganger større enn hva de andre Dalanekommunene til sammen bidrar med. En sammenslåing eller økt samordning av programmene vil innebære at politiske organer i Sokndal må gi fra seg betydelig del av råderetten over midlene fra kommunen, og næringssjefen ser det som svært lite sannsynlig at pragmatiske lokalpolitikere vil gjøre noe slikt. Mens SNDs representant i regionen mener at en sterk vektlegging av Sokndal vil kunne gjennomføres i et sammenslått program, ser næringssjefen det som svært vanskelig å få til en særlig tettere samordning enn hva tilfellet er i dag. Samtidig erkjenner hun at Nyskaping i Dalane har et ansvar for å få det avtalefestede samarbeidet mot Start i Sokndal til å fungere tilfredsstillende i tiden fremover.

## Våre vurderinger

Samarbeidet mellom de to omstillingsprogrammene ser av ulike grunner ikke ut til å fungere etter intensjonene. Selv om programmene har etablert en tilfredsstillende arbeidsdeling er ikke kommunikasjonen mellom programmene god nok.

Generelt vil vi mene at det er lite hensiktsmessig med to omstillingsprogrammer innenfor ett og samme geografiske område. Dette bidrar til økte administrative kostnader, og det kan også skape en viss frustrasjon ved at det kan være vanskelig å samordne programmenes aktivitet. Vi er imidlertid skeptisk til om det er hensiktsmessig at de to programmene samordnes ved en eventuell forlengelse, siden det tross alt bare dreier seg om en to-års periode. En samordning vil bety at det må legges ned mye ressurser i avslutningsfasen for å få på plass et nytt styre, en ny administrasjon og en ny felles handlingsplan.

### **3.4. Bedriftenes erfaringer med omstillingsenheten og programmet**

#### **3.4.1. Bakgrunn**

For å realisere de overordnede målsetningene for omstillingsbevilgningen er det viktig at omstillingsprogrammet kommer i godt inngrep med det regionale/lokale næringslivet. Her spiller både størrelsen på det geografiske virkeområdet og omstillingsprogrammets årlige budsjett inn. Sokndal har 98 registrerte bedrifter (med ansatte) og ca. 3350 innbyggere, mens det i hele Dalaneregionen er 855 bedrifter og ca 22 000 innbyggere. Det sier seg selv at et program med et årlig budsjett som svarer til ca. 61 000 kr pr. bedrift, slik tilfellet er i Sokndal, vil være mer synlig i foretaksmiljøet enn et program med budsjett tilsvarende ca. 2 300 kr. pr. bedrift, som er situasjonen for Dalane.

Som en del av denne evalueringen har vi gjort en survey blant et representativt utvalg av bedrifter i de ulike områdene, der vi blant annet har spurt om de kjenner til at det drives omstillingsarbeid i kommunen eller regionen. Mens over 90 % av de spurte bedriftene i Sokndal kjente til omstillingsarbeidet, var kjennskapen til omstillingsarbeid blant bedrifter i de resterende Dalanekommunene i underkant av 30 %. Prosjektleder for Nyskaping i Dalane mente at dette i tillegg til å være en konsekvens av programmenes ulike størrelse sett i

forhold til antall bedrifter, også hadde sammenheng at omstillingsarbeidet i Dalane profilerte seg som et nyskappingsprogram istedenfor å bruke begrepet ”omstilling”.

### **3.4.2. Sokndal**

#### Beskrivelse

Daglig leder for Start i Sokndal blir sett på som en «bra mann» blant bedriftene selv om han mangler spesifikk næringslivserfaring.

Flere av bedriftslederne vi snakket med ser også på omstillingsprogrammet som en viktig stimulans til lokale gründere og idehavere, som på lengre sikt kan ha betydning for å utvikle den lokale etablererkulturen. Eksempelvis uttaler lederen for en liten bedrift i Sokndal at det er positivt at omstillingsprogrammet gir personer eller bedrifter som har gode ideer muligheter til å prøve dem ut uten å måtte risikere gård og grunn. Dermed fungerer Start i Sokndal som en kollektiv ressurs for det lokale foretaksmiljøet. Hans egen bedrift har gjennomført markedsundersøkelser for nye produkter i inn- og utland, og selv om konklusjonene på undersøkelsene var negative for de aktuelle produktene bidro de til at man unngikk feilsatsinger som kunne truet bedriftens eksistens. Samtidig har de fått en del generell kunnskap om markedsforhold som forhåpentligvis kan komme til nytte senere. Imidlertid påpeker bedriftslederen at den største bøygen for en bedrift som hans i en produktutviklingsprosess er investeringer i produksjonsutstyr, noe som er et område hvor omstillingsenheten har begrensede muligheter til å bidra.

Et fellestrekk for mange omstillingsområder er at etablererkulturen i utgangspunktet er svakt utviklet, og dette er også tilfellet i Sokndal. En innflyttet entreprenør forteller at fraværet av etablererkultur oppleves som frustrerende, og at vedkommende fra tid til annen må til hjemplassen sin for å hente inspirasjon. Imidlertid mener flere bedriftsledere å se tendenser til bedring i holdningene til bedriftsetableringer i løpet av omstillingsperioden. En lokal entreprenør forteller at Start i Sokndal har bidratt til å «egle opp» flere potensielle gründere til å ta sjansen og starte for seg selv, og at noen av de mindre bygdene i kommunen har fått en ny giv som følge av tilgangen på disponible midler.

Samtidig er det også kritiske røster til omstillingsarbeidet i Sokndal. En leder for en bedrift som har etablert seg i kommunen mener at omstillingsarbeidet har manglet en grunnfilosofi for hvordan de skulle gripe oppgaven an, og at de i for liten grad har hatt et klart fokus på hvor de ville. Samtidig erkjenner han at Sokndal er en liten kommune med begrenset tilgang på gründere, slik at det vil være grenser for hva man kan få til uansett pengetilgang. En annen næringslivsleder mener tilgangen på omstillingsmidler kan virke negativt for det lokale foretaksmiljøet, ved at bedrifter i for stor grad orienterer seg mot å bli støtteverdige istedenfor å drive butikk.

Hjørnesteinsbedrifter på steder med næringsmessig ensidighet kan bidra til omstillingsarbeidet på flere måter, både som utgangspunkt for spin-off virksomheter, som katalysator i lokale utviklingsprosesser eller ved å kjøre egne utviklingsprosjekter gjennom omstillingsenheten. Ofte kan det være vanskelig å få med hjørnesteinsbedriften i omstillingsarbeidet. Dette har man til en viss grad også erfart i Sokndal. Titania har vært involvert i to prosjekter som begge har hatt til hensikt å finne alternative anvendelser for ilmenitt. Mens Start i Sokndal vurderer det ene prosjektet som vellykket, er det andre prosjektet mer langsiktig og vanskelig å vurdere på det nåværende tidspunkt. Titania har ønsket å videreføre det ene prosjektet, men har fått avslag fra Start i Sokndal. Avslaget begrunnes med at Titania har fått tilbake leveransen til ilmenittsmelteverket i Tyssedal og at de i det siste har oppnådd et årlig driftsresultater på ca. 50 millioner kroner. Start i Sokndal mener derfor Titania bør ha ressurser til å kjøre videre produktutvikling over egne budsjetter.

En bedriftsleder uttaler også at han mener det skurrer at Titania får midler, ettersom hensikten med omstillingsmidlene slik han hadde oppfattet dem var å minske avhengigheten av Titania. Han er enig med vurderingen til Start i Sokndal om at bedriften i sin nåværende situasjon bør ha økonomi til selv å bære investeringskostnadene og ikke benytte seg av omstillingsmidlene kommunen har blitt tildelt for å skaffe seg flere ben å stå på.

Samtidig er flere bedriftsledere i Sokndal svært kritiske til bruken av eksterne konsulenter i omstillingsarbeid. Kritikken retter seg i liten grad direkte mot Start i Sokndal, men mer generelt mot omstillingsbevilgningen som virkemiddel. Ved at det ligger sterke begrensninger på bruk av omstillingsmidler til harde investeringer, opplever flere bedriftsledere at midlene ender som «konsulentmat». En bedriftsleder sa det slik: *«I utgangspunktet var det ikke mulig å få midler til harde investeringer gjennom Start i Sokndal, og hadde det fortsatt hadde jeg*

*slaktet programmet. Heldigvis ble det endret på. Du kan ha alle de forundersøkelser og konsulentrapporter du bare vil, men uten kapital til investeringer kommer man ingen vei.»*

Når omstillingsmidler på denne måten trekkes ut av lokalsamfunnet gjennom bruk av eksterne konsulenter får det negative konsekvenser for omstillingsprosjektets lokale legitimitet.

Mens SND på sin side ser bruk av erfarne konsulenter som mer effektiv ressursbruk enn å la bedriftene «famle rundt på egenhånd», var det flere aktører i Sokndal som fant det urimelig at de måtte leie inn folk for å gjøre en jobb de mente de hadde best forutsetninger for å gjøre selv. Eksempelvis forteller en lokal entreprenør at hun måtte leie inn en konsulent for å formulere en søknad, selv om hun mente hun selv best visste hva hun hadde tenkt å gjøre, og uttrykte betydelig irritasjon over alle de gode formålene hun kunne benyttet de 40 000 kronene som gikk med i konsulenthonorar.

### Våre vurderinger

Til tross for enkelte kritiske merknader til det operative omstillingsarbeidet, er vår generelle vurdering på bakgrunn av de opplysningene vi har innhentet fra området at Start i Sokndal har fått et relativt godt grep med det lokale næringslivet og at de gjør en bra jobb. Det positive helhetsinntrykk støttes opp gjennom resultatene fra surveyen vår, der bedriftene i Sokndal er blant de som er mest tilfreds med jobben omstillingsselskapet gjør (se del 8 for resultater fra surveyen).

### **3.4.3. Dalane**

#### Beskrivelse

Mens omstillingsarbeidet har en sterk plass i den kollektive bevisstheten blant næringsaktører i Sokndal, er omstillingsarbeidet i Dalane mindre kjent. Dette nyskappingsprogrammet har så begrensede midler at det er vanskelig å få eksponert programmet i det regionale foretaksmiljøet.

Likevel er Nyskaping i Dalane av betydning for foretaksmiljøet i regionen. Under feltarbeidet i Dalane var vi i kontakt med flere bedrifter som hadde vært involvert i programmet. En av virksomhetene, en liten mekanisk bedrift, holdt på å utvikle et nytt produkt med et betydelig markedspotensiale på verdensbasis. Produktutviklingen hadde tatt flere år og kostet betydelige summer, men produktet nærmet seg kommersialisering og ville etter planen kunne generere 50 arbeidsplasser i første omgang. Bedriften har mottatt kr 200 000 fra Nyskaping i Dalane, midler som har hjulpet prosjektet «over kneiken» og sammen med andre virkemidler bidratt til å sikre kommersialiseringen av produktet. Nyskaping i Dalane tok selv kontakt med bedriften for å høre om det var noe de kunne bidra med, og bedriftslederen er svært godt fornøyd med kontakten mot omstillingsenheten. Han mener omstillingsenhetens bidrag har vært viktig for å sikre kommersialiseringen av produktet.

Et annet eksempel er en relativt nystartet virksomhet innen telekommunikasjon som både benyttet seg av etablererservice-funksjonen og fikk et mindre etableringstilskudd fra Nyskaping i Dalane. Bedriften har tjent penger fra første dag og har mer enn doblet antallet ansatte. Lederen for bedriften er svært fornøyd med hjelpen han har fått fra Nyskaping i Dalane, og selv om etableringen muligens hadde kommet også uten støtten fra programmet gjorde bidraget oppstartfasen mindre smertefull.

Men ikke alle er like fornøyd med omstillingsarbeidet i Dalane. Det ble blant annet nevnt er at Nyskaping i Dalane var et så lite program i rene penger og det var vanskelig å se hva de egentlig driver med. Det var også bedrifter som var kritisk til hvordan det avtalefestede samarbeidet mellom Start i Sokndal og Nyskaping i Dalane fungerte i praksis. Som nevnt fungerte prosjektlederen for Nyskaping i Dalane i stillingen som næringssjef i en lengre periode, og hadde da ikke kapasitet til å følge opp forpliktelsene om å drive etablererveiledning ute i kommunene. Videre er flere aktører negative til måten omstillingsarbeidet i Dalane kom i stand på, ved at det var politisk motivert snarere enn tuftet på klare krisetegn i næringslivet. I tillegg var det bekymring for at omstillingsmidlene kunne virke "hemmende" på kreativiteten, ved at man anstrengte seg mer for å treffe innen satsingsområdene til Nyskaping i Dalane enn å komme opp med de beste ideene.

### Våre vurderinger

Nyskapning i Dalane er ikke like kjent i næringslivet som Start i Sokndal. Dette har naturligvis sammenheng med ulikhet i programmenes størrelse og virkeområde, og særlig for slike regionale programmer er det viktig å jobbe aktivt med å "selge" programmet til potensielle brukere og styrke relasjonene mellom det offentlige tiltaksapparatet og næringslivet. Flere av bedriftene som har vært i kontakt med programmet er også fornøyd med den oppfølgingen de har fått.

Sterkt fokus på omstilling i en situasjon der det strengt tatt ikke var noen krise kan også virke negativt på foretaksmiljøet ved at det gir regionen et (uførtjent) krisestempel. Enkelte bedriftsledere uttrykte en viss redsel for dette. I evalueringen av OMPROV-programmet forteller Kvitastein m.fl. (2000) at lignende argumentasjon ble brukt mot dette omstillingsprogrammet. Nyskapning i Dalane har imidlertid gjennom å profilere seg som et nyskappingsprogram bidratt til en positiv ordbruk i det operative arbeidet.

## Kapittel 4. Rollefordeling i arbeidet

### 4.1. Omstillingsenheten og kommunen/regionen

Kommunen som styrings- og forvaltningsorgan har flere viktige roller å spille i omstillingsarbeid. I tillegg til å være initiativtaker til og eier av omstillingsprosjektet og dermed forpliktet til å yte en andel av den lokale/regionale medfinansieringen, har kommunen også en viktig rolle som politisk institusjon og som selvstendig utviklingsaktør. I omstillingsarbeidet i Sokndal er relasjonen til kommunen relativt likefrem, ved at kommunen eier stiftelsen Start i Sokndal, som er den operative omstillingsenheten. I Dalane står det interkommunale politiske samarbeidsorganet Dalanerådet som prosjekteier, mens det operative arbeidet er organisert som et prosjekt under den felles Næringssjefen i Dalane.

#### Diskusjon av situasjonen i Sokndal

Sokndal kommune fikk som tidligere nevnt omstillingsstatus ved juletider 1996. Initiativet til å søke omstillingsstatus ble tatt av kommunen selv i samråd med Rogaland fylkeskommune og KAD, og det operative omstillingsarbeidet ble organisert som en kommunal stiftelse. Sokndal kommune har ikke tidligere hatt eget næringsapparat. Næringsutviklingsarbeidet har blitt ivaretatt av rådmannens kontor og gjennom Næringssjefen i Dalane.

I tillegg til å være operativ omstillingsenhet har Start i Sokndal også fungert som førstelinjetjeneste overfor næringslivet i kommunen, mens Nyskaping i Dalane etter avtalen mellom de to omstillingsenhetene skulle ivareta etablererservice-funksjonene i kommunen. Handlingsplanen til Start i Sokndal har også fungert som en de facto strategisk næringsplan (SNP) for kommunen, mens rullering av kommunens ordinære SNP er blitt forskjøvet til omstillingsperioden er slutt.

Den samfunnsmessige omstillingen bør også omfatte kommunale forvaltningsorganer. I arbeidet med å gjøre Sokndal til et attraktivt sted for næringsvirksomhet er det derfor satt i gang et prosjekt for å gjøre kommuneadministrasjonen mer næringsvennlig. Pr. juni 2001 er



arbeidet kun på forprosjektstadiet. En mer næringsvennlig kommune vil både komme det eksisterende næringslivet til gode og være et komparativt fortrinn i kampen om etableringer, og vil som sådan støtte opp under flere satsings- og innsatsområder i omstillingsarbeidet i Sokndal.

Et sentralt poeng ved gjennomføring av et slikt prosjekt er at enheten som skal endres (dvs. kommunen) selv har eierskap til prosessen. Derfor bør prosjektansvar og prosjektledelse legges til den kommunale organisasjonen, noe som også har skjedd i Sokndal. I Sokndal har prosjektet også kommunale midler og har med ledergruppen i kommunen som ressurspersoner, i tett samarbeid med Start i Sokndal. Et sentralt prosjekt som skisseres som ledd i videreføringen av forprosjektet er å avklare den fremtidige organiseringen av det samlede næringsarbeidet i kommunen, ved blant annet å ta stilling til om man skal satse på å videreføre omstillingsarbeidet i regi av Start i Sokndal, gå tilbake til løsningen med felles næringssjef i Dalane eller å tilsette egen næringssjef i kommunen.

### Diskusjon av situasjonen i Dalane

Det politiske samarbeidsorganet Dalanerådet er et interkommunalt tiltaksapparat, med felles næringssjef for de fire kommunene i regionen, og Nyskaping i Dalane er organisert som et prosjekt under næringssjefen. Samtidig mangler regionen strategisk næringsplan (SNP). Arbeidet med å utarbeide en strategisk næringsplan var i gang, men ble lagt til side da regionen fikk omstillingsstatus. I likhet med handlingsplanen til Start i Sokndal har Nyskaping i Dalanes handlingsplan fungert som en de facto SNP på enkelte områder. Imidlertid bør en eventuell videreføring av næringsutviklingssamarbeidet i regionen etter at omstillingsperioden er over, basere seg på en ordinær SNP med bred politisk legitimitet.

Nyskaping i Dalane er ett av flere interkommunale næringsutviklingstiltak som Dalanerådet koordinerer og iverksetter gjennom Næringsjefen i Dalane. I tillegg til nyskappingsprogrammet kjøres det også prosjekter på kulturbaserte arbeidsplasser (i samarbeid med Start i Sokndal) og på kontakt med utestuderende ungdommer fra regionen.

Ordningen med felles næringssjef i regionen ble etablert som et prosjekt under Dalanerådet i 1994 og formalisert som fast stilling fra 1996. I tillegg til oppgavene som tiltaksapparat for

regionen har Næringsssjefen i Dalane også sekretariatsfunksjoner for Dalanerådet, og 25% av stillingen som næringsssjef er avsatt til oppgaver for regionrådet. Lund er den eneste kommunen i Dalane som hadde et eget næringsapparat tidligere, men da bare som en deltidsstilling for en tiltakskonsulent. Vedkommende var en ressursperson med et stort nettverk og fikk styre tiltaksarbeidet mye etter egne interesser, og har blant annet vært sterkt medvirkende til at en lokal bjellefabrikk har fått en enestående posisjon på produksjon av kubjeller til idrettsarrangementer som OL på Lillehammer. Etter at han pensjonerte seg helt har næringsarbeidet i kommunen blitt lagt til ordførerstillingen.

## 4.2. Fylkets rolle

På samme måte som kommunene har fylkeskommunen tradisjonelt hatt en eierrolle til omstillingsarbeid gjennom å bidra med en andel av den lokale/regionale medfinansieringen. Kravet om å delta i finansieringen av omstillingsarbeidet skal sikre at det aktuelle omstillingsarbeidet integreres i den ordinære, regionale næringspolitikken som fylkeskommunen har ansvar for. Samtidig er fylkeskommunene ofte blitt kritisert for manglende direkte medvirkning i det operative omstillingsarbeidet.

### Beskrivelse av situasjonen i Sokndal

Rogaland fylkeskommune var en aktiv medspiller for Sokndal kommune i prosessen som ledet opp til søknad om omstillingsstatus, og sto blant annet som formell oppdragsgiver ved utarbeidelse av konsekvensanalyse for kommunen. I sin anbefaling av Sokndals formelle søknad om omstillingsstatus skrev fylkeskommunen at den var villige til å bidra med tid og ressurser i den grad det er påkrevd. Det kan imidlertid synes som om fylkeskommunen ikke var klar over hva den ga seg inn på da den anbefalte Sokndals søknad, ettersom den i brev til KAD datert 29/9-97 skriver at den var ukjent med at den skulle bidra med inntil 25% av omstillingsmidlene. Det må kunne betegnes som oppsiktsvekkende at fylkeskommunen ikke var kjent med en så sentral forutsetning for omstillingsbevilgningen. I samme anledning påberoper fylkeskommunen seg retten til å gå inn med midler på konkrete prosjekter fremfor å bevilge en rundsum til omstillingsarbeidet.

Fylkeskommunen bruker såkalte 551-midler, som bevilges over statsbudsjettet, for å dekke opp sine økonomiske forpliktelser overfor omstillingsarbeidet. Dette er øremerkede tilskudd som fylkeskommunen mottar fra staten. Rogaland fylkeskommune tolkning av retningslinjene for bruken av disse midlene innebærer at fylket ikke gir støtten som rundsumsbevilgning. Istedenfor må omstillingseenheten søke støtte for hvert enkelt prosjekt, med det ekstraarbeid det medfører. Rogaland fylkeskommune tolker også retningslinjene slik at de ikke kan gi støtte til prosjekter som gir én enkelt bruker eksklusive rettigheter, noe som gjør det vanskelig å få støtte til prosjekter rettet mot enkelt bedrifter. Dette skaper problemer for Sokndal som har relativt mange bedriftsrettede prosjekter.

Fylket har hatt vansker med å dekke sin årlige medfinansiering på 1,5 mill.kr. Som en konsekvens av dette ble det direkte statlige bidraget til omstillingsarbeidet i Sokndal i 1999 i første omgang satt til 2,5 mill.kr. KAD forutsatte da at Rogaland fylkeskommune bidro med 1 mill.kr og Sokndal kommune 1,5 mill.kr som medfinansiering. Samtidig holdt KAD døren åpen for ytterligere 0,5 mill.kr dersom man kunne bli enige om fordelingen av den resterende lokale/regionale medfinansieringen. Uenighetene om lokal/regional medfinansiering ble løst, slik at hele det statlige støttebeløpet på 3 mill.kr for 1999 ble utløst.

I en statusrapport for omstillingsarbeidet fra 1998 er Start i Sokndal svært kritisk til fylkeskommunens bidrag til omstillingsarbeidet i Sokndal. Kritikken retter seg i hovedsak mot fylkeskommunens økonomiske bidrag til omstillingsarbeidet, og viser blant annet til ekstraarbeidet praktiseringen av bruken av 551-midler medfører, men Start i Sokndal er også kritisk til fylkeskommunens øvrige deltakelse og engasjement i omstillingsarbeidet. Blant annet vises det til at Rogaland fylkeskommune ba om og har fått observatørstatus i omstillingsstyret, men observatøren har bare møtt på et fåtall styremøter.

For å oppnå et sterkere regionalt engasjement i omstillingsarbeidet har KRD fra 2001 overført ansvaret for årlig saksbehandling av handlingsprogram og kontroll/utbetaling av omstillingsbevilgningen etter de to første årene av omstillingsperioden til fylkeskommunene. Parallelt med delegasjonen av ansvar til fylkeskommunen ønsker departementet også et sterkere engasjement av de regionale SND-kontorene i omstillingsarbeidet. Daglig leder i Start i Sokndal sier om fylkeskommunens økte ansvar «...*jeg mener det burde vært som det*

*har vært ...jeg ser ingen vits i å overføre pengene til fylket og så videre til oss, når det bare er problemer med det og når det går så greit mot KRD».*

Representanter fra SND som vi var i kontakt med ser imidlertid på den økte graden av delegering til fylkeskommunen som et nødvendig og riktig grep for å tvinge fylket til å ta større ansvar i omstillingsarbeid, siden de hittil har vært for lite aktive i omstillingsarbeidet.

En representant for næringsavdelingen i Rogaland fylkeskommune er enig i at det nok kan virke underlig at fylket ikke kjente til de økonomiske forpliktelsene som knytter seg til omstillingsarbeid, men påpeker at det skjedd før hun ble tilsatt i fylkeskommunen. Samtidig har næringsavdelingen vært gjennom en betydelig utskifting/slanking av staben i forbindelse med utskillingen av SNDs regionalkontorer. Dermed har det av kapasitetsmessige grunner vært vanskelig for fylkeskommunen å få benyttet seg av observatørstatusen i de respektive omstillingsstyrene.

Fylkeskommunens representant registrerer at Start i Sokndal kjører mange bedriftsrettede tiltak, og mener det er vanskelig å få øye på de overordnede strategiene for omstillingsarbeidet. Samtidig har fylkeskommunen fått inntrykk av at kostnadsnivået generelt sett er høyt på prosjektene i Sokndal. I begynnelsen av omstillingsperioden kunne det settes i sammenheng med utstrakt bruk av Asker- og Bærumsbaserte konsulenter, med høy timepris og dyre reiseutgifter.

### Beskrivelse av situasjonen i Dalane

I sin uttalelse i forbindelse med Sokndals søknad om omstillingsstatus poengterer Rogaland fylkeskommune at det er viktig at også Dalanerådet får en sentral rolle i omstillingsarbeidet, og da Dalane fikk avgrenset omstillingsstatus uten søknad aksepterte fylket å bidra til den regionale medfinansieringen med kr 500 000 årlig. Som i Sokndal hentes den fylkeskommunale medfinansieringen fra de statlige 551-midler. I forhold til Start i Sokndal har imidlertid nyskaping i Dalane en prosjektportefølje som i mindre grad er rettet mot enkeltbedrifter. De har derfor ikke hatt de samme problemene med å få utløst hele det fylkeskommunale medfinansieringsbeløpet.

Også i Dalane opplever man imidlertid at fylkes praktisering av bruken av 551-midler gir betydelig ekstraarbeid i forhold til søknads- og rapporteringsrutiner, og slutter seg til kritikken fra Start i Sokndal. Samtidig legger Sokndal og Dalane beslag på en stor del av de årlige 551-midlene som bevilges til Rogaland, noe som dels skaper irritasjon i andre deler av fylket men også betyr at regionen ikke tilgodesees med midler i andre sammenhenger der det kunne vært naturlig.

### Våre vurderinger

Forholdet mellom Rogaland Fylkeskommune og omstillingsprogrammene i Sokndal og Dalane har vært problematisk. Særlig har det vært vansker i forhold til finansieringen av programmene. Rogaland fylkeskommune strenge tolkning av bestemmelsene knyttet til bruken av 551-midlene, gir både medarbeid i form av søknads- og rapporteringsrutiner for omstillingsenheten, samtidig som det er vanskelig å få utløst midler til visse typer prosjekter. Ser vi for eksempel på omstillingsarbeidet i Bremanger, der fylkeskommunal medfinansiering også kommer over 551-midler, legger Sogn og Fjordane fylkeskommune til grunn en langt friere tolkning av bestemmelsene rundt bruken av slike midler. I omstillingsarbeidet i Glåmdal bidrar Hedmark fylkeskommune med egne midler, og er følgelig ikke underlagt slike spesifikke retningslinjer for virkemiddelbruken.

For å gi omstillingsenheten armsalg og handlefrihet er det etter vår mening viktig at bidraget fra fylkeskommunen gis som en generell rundsumsbevilgning. Så kan heller fylke bidra aktivt i utarbeidelsen av handlingsplaner for bruken av disse midlene.

I Rogaland har imidlertid fylkeskommunen i liten grad gitt faglige bidrag til de to omstillingsprogrammene, og oppfattes som passive. I Dalane har fylket gitt uttrykk for at de ikke har kapasitet til å ivareta en observatørstatus i omstillingsstyret. I Sokndal har de en observatør i styret men har bare møtt på et fåtall styremøter. Dette setter fylkets engasjement i omstillingsarbeidet i et dårlig lys, og det kan stilles spørsmålsteget ved om det er hensiktsmessig at fylket har observatørstatus i dette omstillingsprogrammet.

### **4.3. SND sentralt og regionalt**

#### **4.3.1. Generelt om SNDs arbeid i de to omstillingsprogrammene**

SND har en viktig posisjon i statlig støttet omstillingsarbeid ettersom institusjonen i de aller fleste tilfellene har ansvaret for rådgivning, oppfølging og kvalitetssikring av det operative arbeidet. SNDs tilstedeværelse i Sokndal og Dalane blir ivaretatt av representanter for både hovedkontor og regionkontor. For det første er hovedkontoret i Oslo representert ved en felles oppdragsleder for begge områdene. I tillegg sender SND Rogaland en observatør til omstillingsstyret i Sokndal. SND Rogaland er ikke involvert på samme måte i arbeidet til Nyskaping i Dalane. SNDs oppfølging av det operative arbeidet i Sokndal og Dalane skjer først og fremst gjennom oppdragsleders tilstedeværelse i regionen. En av de viktigste funksjonene oppdragslederen har hatt i forhold til omstillingsarbeidet har vært å formidle erfaringer som SND har gjort i andre omstillingsområder. Så langt det er mulig tilstreber SND kontinuitet og langsiktighet i oppfølgingen, men for Sokndal og Dalanes vedkommende har det vært flere utskiftninger i oppdragsleder-funksjonen. Den seneste utskiftningen skjedde våren 2001 ved at daværende oppdragsleder gikk over i en annen avdeling i SND og ble erstattet av samme person som har oppfølgingsansvar for omstillingsarbeidet i Bremanger.

En annen viktig funksjon for SND i omstillingsområdene er at organisasjonen sitter på en portefølje av tjenesteprodukter og prosjektmetodikk som kan brukes for å styrke den lokale omstillingsevnen. Det viktigste tjenesteproduktet i så måte prosjektstyringsverktøyet PLP. Både Start i Sokndal og Nyskaping i Dalane har derfor gjennomført PLP-kurs i det lokale/regionale foretaksmiljøet.

Et annet viktig tjenesteprodukt er SMB Utvikling, som er et bedriftsutviklingsprogram rettet mot små og mellomstore bedrifter. Hensikten med programmet er å stimulere bedriftene gjennom å tilby profesjonell bedriftsrådgivning som blant annet kan bidra til å konkretisere virksomhetsplaner, lage utviklingsplaner og bedre kostnadskontrollen, slik at bedriftene får realisert en større del av sitt potensiale. Start i Sokndal har gjennomført en runde med SMB Utvikling der 6 bedrifter gikk inn og 3 fullførte hele løpet. Omstillingsselskapet mener at bedriftene har hatt nytte av programmet, men kostnadene har vært i høyeste laget.

I tillegg til konkrete tjenesteprodukter har SND også sitt ordinære virkemiddelapparat, men her spiller det inn at både Eigersund og Bjerkreim kommuner ligger utenfor det geografiske virkeområdet for distriktsrettede virkemidler. SND Rogaland mener det minner om manglende koordinering i KRD når kommuner som ligger utenfor virkeområdet får omstillingsstatus, ettersom det legger sterke begrensninger på hvilke virkemidler SND kan anvende. SND Rogaland savner også en generell mal for omstillingsarbeid, som kan gi systematisk erfaringsoverføring. Slik enheten ser det i dag begynner de enkelte områdene i for stor grad med ”blanke ark”.

#### **4.3.2. SNDs rolle i Sokndal**

##### Diskusjon

SND har både fungert som rådgiver, kvalitetssikrer og leverandør av tjenesteprodukter til omstillingsprogrammet i Sokndal, og oppdragslederen har brukt en betydelig andel av arbeidstiden sin på å følge opp omstillingsarbeidet i regionen. Omstillingsarbeidet i Sokndal anses for å være i god gjenge. SND mener imidlertid at tilgangen på gode prosjekter og bedrifter/enkeltpersoner med utviklings- og gjennomføringsevne i perioder har vært for dårlig.

Ansvar for den generelle oppfølgingen av omstillingsarbeidet er lagt til SND sentralt, mens regionkontoret følger opp bruken av de bedriftsrettede virkemidlene. Daglig leder for Start i Sokndal stiller imidlertid spørsmål ved om oppfølging fra hovedkontoret er den mest hensiktsmessige måten å organisere oppfølgingen på, og uttaler «...jeg føler det er dårlig bruk av ressurser når det kommer en fra Oslo med fly og leiebil og er her to timer, i stedet for at det kommer en fyr ned fra Stavanger. Når de kommer fra Oslo burde det være et bedre opplegg enn at de kommer fem minutter før og reiser rett etter møtet er slutt. Man burde heller komme dagen før og bruke litt mer tid i området».

## Våre vurderinger

Både SND sentralt og regionalt er altså involvert i oppfølgingen av omstillingsarbeidet i Sokndal. For å få en mest mulig effektiv og enhetlig oppfølging bør SND imidlertid vurdere å i størst mulig grad overlate oppfølgingen enten til den regionale eller den sentrale enheten. I utgangspunktet kan det synes som om det er mest å spare ved å legge hoveddelen av oppfølgingen til regionkontoret, som også best kjenner situasjonen i regionen. Videre har vi registrert at SND spiller en betydelig rolle i forhold til erfaringsoverføring. Men samtidig er det viktig at SND etablerer et enhetlig opplegg for hvordan denne erfaringsoverføringen skal skje. I Sokndal ønsker man en bedre systematikk i dette arbeidet.

### **4.3.3. SNDs rolle i Dalane**

#### Diskusjon

Som tidligere nevnt har SND ved flere anledninger vært kritisk til omstillingsarbeidet i Dalane. Kritikken har både rettet seg mot plangrunnlag, målsetninger og strategier for programmet og mot resultatoppnåelse. I tillegg er det betydelig uenighet mellom Nyskaping i Dalane og SND om måten omstillingsenheten arbeider på. Mens SND mener Nyskaping i Dalane i for stor grad kjører prosjekter i egen regi fremfor å engasjere eksterne konsulenter, ønsker Nyskaping i Dalane så langt det er faglig forsvarlig å lede prosjektene selv, for på den måten å maksimere den læringen i egen organisasjon.

Samtidig som SND er kritisk til arbeidet som gjøres i Dalane, stiller Nyskaping i Dalane på sin side spørsmål ved kvaliteten på oppfølgingen fra SND sentralt. Her er hovedinnvendingen den samme som fra Start i Sokndal; at man opplever det som uheldig at SNDs representant kun kommer over for å delta på styremøter, og at vedkommende i de tilfellene kun er lenge nok i regionen til å kunne kjøre opp og ned til flyplassen. I likhet med Start i Sokndal ønsker prosjektlederen for Nyskaping i Dalane at oppfølgingsansvaret hadde vært delegert til SND Rogaland, som både har større kjennskap til regionen og muligheter til å drive mindre kostbar oppfølging.



Omstillingsenhetens arbeidsform og bruk av eksterne konsulenter har vært opphav til flere kontroverser mellom Nyskaping i Dalane og SNDs representant. Nyskaping i Dalane hevder at det ligger et press på dem om å bruke eksterne konsulenter, og da særlig de såkalt «kvalitetssikrede konsulentvirksomhetene» som SND anbefaler til omstillingsområder. Styreleder for Nyskaping i Dalane uttaler at hun er svært lite komfortabel med denne måten konsulenter anbefales med navns nevning og mener en slik praksis smaker av samrøre. Også Rogaland fylkeskommunes representant har merket seg de relativt sterke føringene som legges av SND sentralt om å bruke konsulenter generelt, og særlig mot å bruke noen utvalgte aktører. Hun støtter argumentasjonen til Nyskaping i Dalane, som selv ønsker å tilegne seg erfaringer og bygge lokal kunnskap fremfor å hente inn eksterne konsulenter. Mer generelt opplever styreleder og prosjektleder i Nyskaping i Dalane rollen SNDs oppdragsleder har overfor omstillingsområdene som uavklart; er innspillene som kommer å betrakte som råd, som omstillingsenheten bør drøfte, eller er de pålegg?

I forlengelsen av uenigheten omkring bruk av eksterne konsulenter, har Nyskaping i Dalane også blitt kritisert av SND for å ha høye administrasjonskostnader. Nyskaping i Dalane hevder kritikken mot administrasjonskostnadene skyldes at de tar en så vidt stor del av jobben selv, og ser på kritikken som et vikarierende argument for å oppnå større bruk av eksterne konsulenter. SND hevder videre at omstillingsmidlene er blitt benyttet til å styrke det ordinære næringsarbeidet i Dalane, noe Nyskaping i Dalane er dypt uenig i.

Selv om Nyskaping i Dalane føler en viss frustrasjon i relasjonen til SNDs oppdragsleder på grunn av uenigheten omkring konsulentbruk og administrasjonskostnader, understreker det også at innspillene fra SND har vært verdifulle når de har blitt godt nok kommunisert, og at representanten har bidratt til å bringe inn flere gode prosjekter med finansiering fra SND sentralt. Et eksempel er et clusterutviklingsprosjekt for regionen, som kjøres i samarbeid med Rogalandsforskning.

Med unntak av PLP-kurs har ikke Nyskaping i Dalane benyttet seg av noen av SNDs tjenesteprodukter. Prosjektleder for Nyskaping i Dalane forteller at det har sammenheng med at omstillingsprogrammets strategiske fokus går i en annen retning enn SNDs bedriftsrettede tjenesteprodukter.

## Våre vurderinger

Vi registrerer at det har vært betydelig faglig uenighet mellom SND og omstillingsprogrammet i Dalane. SND har vært kritisk til innretningen av arbeidet, mens Nyskapning i Dalane på sin side har stilt spørsmål ved kvaliteten på oppfølgingen. Situasjonen har vært relativt fastlåst og byttet av oppdragsleder som nå gjøres fra SNDs side kan vise seg å være fordelaktig. Muligens kunne dette vært gjort på et tidligere tidspunkt. Samtidig er det viktig at omstillingsprogrammet i Dalane i sin arbeid bruker SNDs som faglig bidragsyter. Institusjonen har, som vi har påpekt flere steder i denne rapporten, omfattende kompetanse på drift og gjennomføring av omstillingsprogrammer.

## **4.4. Eksterne konsulenter**

### **4.4.1. Sokndal**

#### Beskrivelse

Tidligere i denne evalueringen har vi omtalt hvordan omstillingsenheten i Bremanger (jf.del.4, kap.4.4) tidlig besluttet i så liten grad som mulig å benytte seg av eksterne konsulentmiljøer, og heller prioritere å styrke det lokale/regionale konsulentmiljøet. Noen tilsvarende beslutning ble ikke gjort i Sokndal, men vi kan se at det har foregått en viss læring underveis i prosessen. I så måte er det kanskje litt symptomatisk at Start i Sokndal allerede i strategi- og forankringsfasen brukte et konsulentselskap fra Stavanger til å utarbeide den første handlingsplanen for omstillingsarbeidet. Fra Start i Sokndals side fremstilles valget som basert på en anbefaling fra SND. Start i Sokndal var imidlertid ikke fornøyd med produktet konsulentselskapet leverte, og satt med en følelse at de kunne gjort det like godt selv. Konsulentselskapet hadde i hovedsak fungert som sekretær og kom med få nye innspill. Mange av satsingsområdene som ble identifisert var hentet fra kommunens egen SNP fra 1995. I etterkant ser daglig leder det som uheldig at man lot et konsulentselskap ta en så viktig oppgave, ettersom prosessen ville vært viktig læring for omstillingsenheten. Ved senere rulleringer av handlingsplanen har Start i Sokndal selv gjort arbeidet. De har også blitt mer kritisk til konsulentene som presenteres av SND. Daglig leder for Start i Sokndal uttaler at

*«...jeg føler ikke det er riktig at SND skal gå ut og anbefale dem. Det kan godt tenkes de gjør en god jobb, men er du en av de få som kommer innenfor SND-systemet blir man anbefalt videre, og da er man sikret. Det er noen som reagerer på den typen praksis».*

Også flere av bedriftene uttrykkes skepsis til utstrakt konsulentbruk. En av bedriftslederne uttalte at *«...pengene fór ut av bygda, de forsvant med konsulentrappoter. Jeg kan ikke få kritisert det nok!»*. Hun følte at istedenfor varige investeringer ble resultatet av omstillingsarbeidet begrenset til en bunke papir med vurderinger av varierende kvalitet. Flere bedriftslederne er også kritiske til hvilke konsulenter som ble brukt når det først var nødvendig. De peker på at man har et utmerket konsulentmiljø i regionen. Derfor trengs ikke konsulenter fra Østlandet, med de ekstrautgiftene det medfører i form av store reiseutgifter og høyere timepriser.

### Våre vurderinger

For oss kan det synes som om graden av næringslivserfaring i ledelsen i omstillingsselskapet og omstillingsstyret påvirker holdningene til bruk av eksterne konsulenter. I Bremanger så vi at både styreleder og daglig leder for omstillingsselskapet hadde næringslivserfaring og betydelige nettverk, og at dette fikk betydning for sentrale valg med hensyn til konsulentbruk. I Sokndal var både styreleder og daglig leder rekruttert gjennom det kommunale systemet, og hadde derfor et annet utgangspunkt for å vurdere bruk av konsulenter enn hva tilfellet var i Bremanger. Over tid ser det imidlertid ut som om det har funnet sted en læringsprosess. Start i Sokndal har nå utviklet en mer kritisk holdning til bruk av eksterne konsulenter. At man i omstillingsprogrammer uttrykker en sunn skepsis i forhold til konsulentbruk vurderer vi som positivt.

#### **4.4.2. Dalane**

##### Beskrivelse

Spørsmålet om bruk av eksterne konsulenter har vært kilde til flere kontroverser mellom Nyskaping i Dalane og SNDs oppdragsleder. For å maksimere den lokale læringen og for å sikre at kompetansen blir værende i regionen ønsker Nyskaping i Dalane så langt det er mulig og faglig forsvarlig å kjøre prosjektene selv, mens SNDs oppdragsleder mener omstillingsenheten i større grad bør benytte eksterne konsulenter. Fordi Nyskaping i Dalane selv kjører prosjektene er det mye arbeid som lar seg fakturere til omstillingsprogrammet slik at administrasjonskostnadene kan fremstå som høye, men alternativet ville vært å leie inn eksterne konsulenter, sannsynligvis til langt høyere timepris.

##### Våre vurderinger

Generelt vil vi påpeke at SND besitter viktig kompetanse for å kunne anbefale gode konsulentmiljøer. Men det er også flere positive effekter forbundet med at omstillingsprogrammet selv finner fram til dyktige konsulenter i regionen. Dette vil kunne styrke konsulentmiljøet i området og vil også kunne bidra til læringsprosesser i omstillingsenheten, ved at den blir tettere involvert i utvelgelsen av konsulenter og gjennomføring av konsulentoppdragene. Det er viktig at SND er bevisst at lokale/regionale konsulenter kan brukes når disse holder et godt faglig nivå.

## Kapittel 5. Noen foreløpige effekter og erfaringer fra omstillingsarbeidet

I kapitlet vil vi både se på noen foreløpige resultater/effekter av omstillingsarbeidet så langt og erfaringer som omstillingsenhetene har gjort. Kapitlet baserer seg i stor grad på omstillingsenhetenes egenrapporterte effekter og erfaringer.

### 5.1. Aktivitetsomfang

#### 5.1.1. Sokndal

Tabellen under viser en samlet oversikt over aktivitetsnivået i omstillingsprogrammet Start i Sokndal så langt.

Tabell 5.1. Iverksatte prosjekter i omstillingsprogrammet Start i Sokndal \*

Type prosjekt	1997	1998	1999	2000	Pr.1.3 2001	Sum	%
Antall iverksatte forstudier	2	16	7	16	0	41	39
Antall iverksatte forprosjekt	0	7	6	23	5	41	39
Antall iverksatte hovedprosjekt	1	1	9	11	1	23	22
<b>Totalt antall iverksatte prosjekter</b>	<b>3</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>105</b>	<b>100</b>

Note: \* Vi gjør oppmerksom på at prosjektideer kan opptre flere ganger, dvs. både som forstudie, forprosjekt og eventuelt også som hovedprosjekt.

Fram til mars 2001 er det blitt satt i gang i alt 105 prosjekter gjennom omstillingsprogrammet Start i Sokndal. Som tidligere nevnt er hovedintensjonen med omstillingsbevilgningen at midlene skal nyttes til utviklingsprosjekter i en tidlig fase, og det fremgår også av tabellen at Start i Sokndal har konsentrert en betydelig del av innsatsen til forstudier og forprosjekter. Tabellen viser også en gradvis forskyvning av fokus fra forstudier mot forprosjekter og til dels hovedprosjekter i løpet av perioden. Vi ser også at aktiviteten i Sokndal var svært beskjeden i 1997. Det har sammenheng med at ansettelse av daglig leder og organisering av omstillingsenheten ikke ble avklart før mot slutten av året, slik at 1998 ble første operative år.

Ser vi på forholdet mellom prosjekter initiert av Start i Sokndal, og prosjekter som andre har tatt initiativet til og som Start i Sokndal har støttet, ligger andelen egeninitierte prosjekter relativt stabilt på i underkant av 40 % så langt i omstillingsperioden. Start i Sokndal ser altså ut til å kombinere en proaktiv rolle med en mer reaktiv funksjon, hvor man behandler og tar stilling til søknader. En slik kombinasjon er hensiktsmessig for å at flest mulig skal få sjanse til å delta i omstillingsarbeidet og dermed sikre programmets lokale forankring.

En annet viktig forutsetning for å oppnå engasjement og innsats i omstillingsarbeidet er at aktørene som står som prosjekteiere også bidrar med egeninnsats i form av kapital ved gjennomføring av prosjektene. Det bør påløpe en viss risiko for bedriften/organisasjonen å delta i et prosjekt. Mens vi i enkelte av de andre omstillingsområdene har sett at omstillingsenheten har stått for mer enn halvparten av de samlede prosjektkostnadene, er situasjonen en noe annen i Sokndal. Som det fremgår av tabellen under ga egenandel og andre finansieringskilder i 1999 og 2000 et langt større bidrag til de totale prosjektkostnadene enn det innvilgede beløpet fra Start i Sokndal, og omstillingsperioden sett under ett har omstillingsprogrammet bare bidratt med hver femte krone (tab.5.2).

Tabell 5.2. Prosjektkostnader i 1 000 kr, Start i Sokndal

	1997	1998	1999	2000	Pr.1.3 2001	Sum	Beløp pr. prosjekt
Innvilget beløp fra omstillingsprogrammet	725	1 882	2 195	6 740	1 575	13 117	124,9
Prosjektens totale kostnader (inkl. egenandel og andre finansieringskilder)	1 225	4 402	11 799	44 964	2 070	64 460	613,9
Omstillingsprogrammets andel av de totale kostnadene (%)	59	43	19	15	76	20	

Tabell 5.2. viser også at gjennomsnittlig innvilget beløp pr. prosjekt ligger rundt 125 000 kroner, og dermed på linje med for eksempel omstillingsarbeidet i Glåmdal (jf.del.7). Gjennomgående har altså ikke enkeltprosjektene i Sokndal vært spesielt store. Som vi tidligere har nevnt har Rogaland fylkeskommune uttrykt en viss bekymring over kostnadsnivået på prosjektene Start i Sokndal gjennomfører.

En annen innvendig mot omstillingsprogrammet i Sokndal har vært at tilgangen på gode ideer og kapable ressurspersoner har vært et større problem enn tilgangen på kapital. En slutning man kan trekke av en slik påstand er at det da bør være nok penger til alle, slik at et fåtall

prosjektsøknader blir avslått. Tabell 5.3. viser imidlertid at hver femte prosjektsøknad blir avslått av Start i Sokndal. Selv om dette ikke er spesielt høyt så er det en større andel enn eksempelvis i Vaksdal (jf.del 3) og i Bremanger (jf.del 4). Sett i forhold til de andre programmene har Start i Sokndal også en relativ høyere stopp-andel. Rundt en-sjattedel av de igangsatte prosjektene er blitt stoppet underveis, mens andelen er på 5 – 7 % i de andre områdene som omfattes av evalueringen. Høy stopp-andel kan både skyldes at flere av ideene ikke var gode nok i utgangspunktet, men også at omstillingsenhetens krav til gjennomføringen.

Tabell 5.3. Antall innvilgede og gjennomførte prosjekter, Start i Sokndal

	Sum	%
Antall innvilgede prosjektsøknader	102	80
Antall avslåtte prosjektsøknader	25	20
Totalt antall søknader	127	100
Antall prosjekter gjennomført eller under gjennomføring	85	83
Antall prosjekter som er blitt stanset	17	17
Sum	102	100

### 5.1.2. Dalane

Fram til mars 2001 har Nyskaping i Dalane vært involvert i 97 prosjekter. Programmet har en noe annen fordeling av aktiviteten mellom forstudier, forprosjekter og hovedprosjekter enn i Sokndal. Innsatsen til Nyskaping i Dalane har i stor grad vært konsentrert rundt forprosjekter og hovedprosjekter, og har hatt svært få forstudier. I kapittel 3.3.2. nevnte vi at handlingsplanen for Nyskaping i Dalane trekker opp kun 7 ”prosjekter” for 2001, mens tabellen over viser til at det har blitt iverksatt 12 prosjekter allerede i år. Mer presist er arbeidet organisert som 7 større ”prosjekter/satsinger”, som hver kan bestå av flere underprosjekter. Eksempelvis er det klart største prosjektet et nyskappingsfond som deler ut mindre beløp til en rekke tiltak samt en årlig «nyskappingspris» på 200 000 kroner til en bedrift i regionen.

Tabell 5.4. Iverksatte prosjekter i omstillingsprogrammet Nyskaping i Dalane \*

Type prosjekt	1998	1999	2000	Pr.1.3 2001	Sum	%
Antall iverksatte forstudier	-	6	9	-	15	15
Antall iverksatte forprosjekt	12	8	20	6	46	47
Antall iverksatte hovedprosjekt	8	8	14	6	36	37
Totalt antall iverksatte prosjekter	20	22	43	12	97	100

Note: \* Vi gjør oppmerksom på at prosjektideer kan opptre flere ganger, dvs. både som forstudie, forprosjekt og eventuelt også som hovedprosjekt.

Ser vi på prosjektkostnader slik de rapporteres fra Nyskaping i Dalane, er det første som slår oss at gjennomsnittlig støttebeløp er svært lavt, med bare ca. 35 000 kroner pr. prosjekt. Her må man imidlertid ta hensyn til at omstillingsenheten gjennom nyskappingsfondet støtter en rekke tiltak med relativt små beløp (15 000 – 40 000 kr), slik at disse bidrar til å trekke gjennomsnittlig støttebeløp nedover. Dessverre har det ikke vært mulig å framskaffe tall på prosjektenes totalkostnader, slik at det ikke lar seg gjøre å vise omstillingsprogrammets andel av de samlede prosjektkostnadene.

Tabell 5.5. Prosjektkostnader, Nyskaping i Dalane, i 1 000 kr

	1998	1999	2000	Pr.1.3 2001	Sum	Beløp pr. prosjekt
Innvilget beløp fra omstillingsprogrammet	941	625	1 389	423	3 378	34,8

Mens Start i Sokndal har hatt en relativt høy stoppandel i sin prosjektportefølje, ligger Nyskaping i Dalane med en stoppandel på 6 % omtrent på normalen for omstillingsprogrammene som omfattes av denne evalueringen (tab.5.6). Et eksempel på et prosjekt som har blitt stoppet er planene om næringshage i Egersund. De opprinnelige planene ble stoppet på grunn av uenighet med samarbeidspartnerne som deltok i prosjektet, men etter å ha revidert planene og funnet andre interessenter har Nyskaping i Dalane tatt initiativ til et nytt næringshage-prosjekt i Egersund som man har betydelige forventninger til.

Tabell 5.6. Gjennomføringsandel for prosjekter, Nyskaping i Dalane

	Sum
Antall prosjekter gjennomført eller under gjennomføring	91
Antall prosjekter som er blitt stanset	6
Sum	97



## 5.2. Resultater og effekter

### 5.2.1. Sokndal

Start i Sokndal har som mål å bidra til å skape 100 nye arbeidsplasser innen utgangen av 2001. I følge omstillingsenhetens egenrapportering har Start i Sokndal bidratt til å skape 70 nye arbeidsplasser frem til mars 2001, og daglig leder mener de innen utgangen av året vil komme tett opp mot målet på 100 arbeidsplasser. Av disse nye arbeidsplassene er rundt en tredjedel skapt innenfor eksisterende virksomheter, mens de øvrige er kommet til i nye bedrifter. I tillegg opererer Start i Sokndal også med et måltall for antallet arbeidsplasser omstillingsenheten har bidratt til å sikre, dvs. forhindret utflytting eller nedbemanning.

Tabell 5.7. Antall arbeidsplasser omstillingsprogrammet Start i Sokndal har bidratt til

		Sum
Antall nye arbeidsplasser som omstillingsprogrammet har vært med på eller bidratt til å skape		70
Antall nye arbeidsplasser fordelt på eksisterende og nye bedrifter	Eksisterende	23
	Nye	47
Antall arbeidsplasser omstillingsprogrammet har bidratt til å sikre (hindre utflytting eller nedbemanning)		30

Vi har tidligere diskutert problemene knyttet til å identifisere den direkte effekten av omstillingsarbeid på sysselsettingsutviklingen. Eksempelvis har vi for Sokndal ikke opplysninger om hvor stor betydning omstillingsprogrammet har hatt for opprettelsen av disse arbeidsplassene. Uten å gå nærmere inn på denne diskusjonen, kan det imidlertid se ut som om måloppnåelsen er relativ god for omstillingsprogrammet i Sokndal.

I tillegg til å skape arbeidsplasser har omstillingsbevilgningen også som overordnet mål å styrke den lokale og regionale næringsutviklings kompetansen. Her vil det være hensiktsmessig å skille mellom kompetanseheving i det lokale/regionale tiltaksapparatet og kompetanseheving i næringslivet. For det første er det å drive omstillingsarbeid en læringsprosess, og både ansatte i omstillingsenheten og aktørene som har deltatt i styrearbeid har gjennom prosessen tilegnet seg betydelig kompetanse i nærings- og samfunnsutvikling. Denne kompetanse vil trolig komme kommunen/regionen til gode også etter at omstillingsperioden er over, ettersom de fleste personene som har vært involvert har viktige

posisjoner i det lokale foretaksmiljøet. I en liten kommune som Sokndal, som ikke har et eget tiltaksapparat, er det også en utfordring å sikre at kompetansen daglig leder har tilegnet seg blir utnyttet på best mulig måte etter at omstillingsperioden er over.

Det er vanskelig å anslå i hvilken grad også næringslivets omstillings- og utviklingsevne er blitt styrket. Læring og kompetanseheving skjer både gjennom de ulike prosjektene bedriftene involveres i og gjennom deltakelse på ulike kurs i regi av Start i Sokndal. Inntil mars 2001 hadde totalt 162 personer deltatt på 12 kurs arrangert av eller med medvirkning fra Start i Sokndal. Blant annet har det vært arrangert PLP-kurs for totalt 25 deltakere, kurs i styrearbeid for 12 deltakere og kurs i Datakortet for å heve kompetansen i lokalbefolkningen. I tillegg har det lokale foretaksmiljøet blitt styrket ved at flere bedrifter har deltatt i SMB Utvikling. Videre har det totalt vært igangsatt 127 prosjekter som inngår i omstillingsprogrammet, og tatt i betraktning at det er registrert 98 bedrifter i kommunen innebærer det at en betydelig andel av det lokale næringslivet har vært involvert i omstillingsarbeidet.

### **5.2.2. Dalane**

Omstillingsprogrammet i Dalane har ikke en egen overordnet målsetning relatert til arbeidsplasser. Programmet er innrettet mot å styrke den lokale utviklingsevnen, men samtidig har det formulert spesifikke målsetninger knyttet til de ulike strategiene som ble trukket opp gjennom handlingsplanen. Mest konkret var målsetningen om at Nyskaping i Dalane skulle støtte minst 100 bedriftsrettede nyskappingsprosjekter i løpet av omstillingsperioden, hvorav minst halvparten skulle være egeninitierte. Ved utgangen av 2000 hadde Nyskaping i Dalane medfinansiert ca. 60 slike prosjekter, og det kan følgelig være problematisk å nå opp i 100 i løpet av 2001.

I arbeidet med å styrke den lokale utviklingskompetansen i området er det, som tidligere nevnt, hensiktsmessig å skille mellom økt kompetanse i tiltaksapparatet og mer generelle kompetansehevingstiltak rettet mot næringslivet. I Dalane har omstillingsarbeidet 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, mens som nevnt i kap. 3.3.2. kan det ha bidratt til å begrense læringen og engasjementet i det regionale næringslivet.

Nyskaping i Dalane har arrangert kurs rettet mot næringslivet i regionen. Inntil mars 2001 hadde til sammen 120 personer deltatt på 6 ulike kurs omstillingsenheten har tilbudt. Blant disse kursene har det blant annet vært en reiselivsutdanning som har bestått av flere moduler, og 25 personer har deltatt på PLP-kurs.

### **5.3. Erfaringer og suksessfaktorer**

#### **5.3.1. Sokndal**

En viktig erfaring både i Sokndal, og i andre omstillingsområder, er at omstillingsarbeidet framstår som en svært person- eller aktøravhengig prosess, der programmets vellykkethet i stor grad er avhengig av om man klarer å involvere de riktige personene på alle plan i arbeidet, enten det er i administrasjonen, i styret eller knyttet til de enkelte prosjektene som inngår i omstillingsarbeidet.

Videre trekker Start i Sokndal frem betydningen av å få engasjert befolkningen i omstillingsarbeidet som en viktig suksessfaktor. Ved å skape et «grasrot-engasjement» kan den lokale næringsutviklings- og omstillingsevnen bli styrket. En annen viktig faktor for å sikre det nødvendige lokale engasjementet er å formulere klare og lett kommuniserbare mål for omstillingsarbeidet.

Vi har også tidligere diskutert betydningen av å trekke inn hjørnesteinsbedrifter i omstillingsarbeidet, og også Start i Sokndal trekker frem aktivt engasjement fra hjørnesteinsbedriftens side som en viktig suksessfaktor. Selv om den aktuelle hjørnesteinsbedriften i kommunen har vært trukket inn i omstillingsarbeidet gjennom både styrerepresentasjon og spesifikke prosjekter, er Start i Sokndal likevel ikke helt fornøyd med bedriftens deltakelse i omstillingsarbeidet. Hjørnesteinsbedriften har etter Start i Sokndals mening involvert seg for lite i omstillings- og utviklingsarbeidet i kommunen, og økt engasjement fra denne bedriften er blant faktorene som trekkes frem når omstillingsenheten vurderer hva som kan gjøres for å få bedre resultater.

Når vi spør Start i Sokndal hva man mener har vært særlig viktige bidrag fra omstillingsprogrammet for å få til en mer positiv utvikling i kommunen, trekkes det særlig frem at de har fått vist viktigheten av å drive aktivt tiltaksarbeid. Både næringsaktører og politikere er nå mer bevisst på betydningen av slikt arbeid. I tillegg har Sokndal kommune satt i gang et prosjekt for å forbedre det kommunale servicenivået overfor næringslivet, og det generelle samarbeidet mellom kommune og næringsliv har utviklet seg positivt.

Vi ba også Start i Sokndal vurdere hva som kunne vært gjort annerledes for å styrke omstillingsarbeidet i kommunen. I tillegg til et ønske om et større engasjement fra hjørnesteinsbedriften Titania, trekker Start i Sokndal frem at SND sentralt i enda større grad burde bidratt med erfaringer fra andre omstillingsområder. Da kunne omstillingsarbeidet vært spart for en del innledende ”famling”. Om Start i Sokndals egen arbeidsmåte sier daglig leder at det i etterpåklokskapens lys ville vært en fordel om satsingsområdene omfattet færre men større prosjekter med mer forpliktende fremdriftsplaner.

### **5.3.2. Dalane**

Også fra Dalane hevdes det at omstillingsarbeid er personavhengig, og det er viktig å trekke med de riktige ressurspersonene både i næringslivet og i offentlig sektor i regionen. Videre hevdes det fra Nyskaping i Dalane at det er viktig med en god situasjonsforståelse som basis for planarbeid, satsinger og prioriteringer. Kravene i forhold til organisering og rapportering må også tilpasses programmets størrelse. Som nevnt tidligere er Nyskaping i Dalane kritisk til at programmet må gjennom det de selv kaller de samme ”administrative øvelsene” som andre langt større omstillingsprogrammer. De mener at dette resulterer i bruk av uforholdsmessig mye tid og ressurser til pålagte administrative oppgaver

Når vi spør Nyskaping i Dalane hva som har vært viktige bidrag fra omstillingsprogrammet til en mer positiv utvikling i regionen, trekkes det særlig fram at omstillingsarbeidet har bidratt til å styrke kompetansen i det regionale tiltaksapparatet. Omstillingsarbeidet har også bidratt til å utvide kontaktflaten til tiltaksapparatet både mot Stavanger-området og nasjonalt og internasjonalt. Samtidig har tiltaksapparatet knyttet kontakter og fått bedre kjennskap til det øvrige virkemiddelapparatet. Blant prosjektene som trekkes frem som særlig viktige er den

planlagte næringshagen i Egersund, et samarbeid med fylket om å utvikle høyhastighetsnett i Dalane og oppbyggingen av etablererservice-tilbudet mot næringslivet i regionen.

## **Kapittel 6. Avslutning og videreføring av omstillingsarbeidet**

### **6.1. Forlengelse av omstillingsperioden i Sokndal og Dalane**

Da Sokndal og Dalane fikk omstillingsstatus ble begge områdene forespeilet en omstillingsperiode på fire år. Underveis har den sentrale innretningen av omstillingsbevilgningen blitt endret til virketid på 3 x 2 år (dvs. 6 år) som standard. Mens både Vaksdal og Bremanger på et tidlig tidspunkt, og mer eller mindre automatisk, ble innvilget utvidelse av omstillingsperioden til seks år, har verken Sokndal eller Dalane fått en slik avklaring. Signalene til Sokndal og Dalane har hele veien vært at utvidelse av omstillingsperioden vil bli vurdert etter søknad, og begge omstillingsenhetene har altså besluttet å søke forlengelse.

Den eventuelle skepsisen fra sentrale instanser til å gi Sokndal og Dalane utvidet omstillingsperiode synes å ha sammenheng med at man har ønsket å endre organiseringen av omstillingsarbeidet i regionen. SND har ikke vært tilfreds med måten samarbeidet mellom de to omstillingsprogrammene har fungert på, og har ved flere anledninger slått fast at videre støtte til omstillingsarbeid i regionen betinger en tettere samordning av programmene. Eksempelvis anbefaler SND i sin siste uttalelse om Nyskaping i Dalane til bevilgende myndigheter at man ved videreføring ut over 2001 bør vurdere å slå sammen eller reorganisere de nåværende omstillingsenhetene og konsentrerer innsatsen til 2-3 områder som er viktige for å løfte Dalane som region. Selv om vi kan forstå bakgrunnen for denne "vente og se" holdningen til utvidelse av omstillingsperioden, ser vi ikke bort fra at den manglende avklaringen av omstillingsprogrammenes varighet kan ha hatt negative konsekvenser for omstillingsarbeidet. Behovet for et langsiktig perspektiv i planleggingen av omstillingsarbeidet i avslutningsfasen, er kommet i skyggen av drøftingen av en eventuell forlengelse.

Start i Sokndal sluttbehandlet egen søknad om forlengelse av omstillingsperioden i kommunestyret i mai 2001. Søknaden bygger i stor grad videre på det eksisterende omstillingsarbeidet i kommunen, og skisserer flere pågående prosjekter som de ønsker å videreføre. I søknaden trekker Start i Sokndal frem fire prioriterte satsinger: havbruk, kunnskapsbaserte arbeidsplasser, profilering av kommunen og en mer generell støtte til «gode prosjekter». De økonomiske rammene er som tidligere, dvs. et budsjett på 6 mill.kr. årlig.

Som hovedmål for det videre omstillingsarbeidet sier Start i Sokndal at programmet skal bidra til å skape 85 nye, lønnsomme arbeidsplasser innen utgangen av 2003. I tillegg videreføres delmålet om å øke andelen arbeidstakere med høyere utdanning i forhold til i dag.

Til tross for at flere prosjekter som nærmer seg «høstefasen» blir videreført fra det eksisterende omstillingsprogrammet, kan det være grunn til å spørre om ikke målet om 85 nye arbeidsplasser er vel ambisiøst, tatt i betraktning at det kun dreier seg om to år. Til sammenligning regner Start i Sokndal at det har blitt skapt 70 arbeidsplasser hittil i omstillingsperioden, dvs. etter 3 år og 3 måneder (2001 er altså det fjerde året med operativt omstillingsarbeid). Start i Sokndal legger ellers ikke opp til vesentlige organisatoriske endringer i fortsettelsen. Det nåværende omstillingsstyret vil få avløsning, men flere nøkkelpersoner er tiltenkt plass også i det nye styret. Det er også lite som tyder på at man vil endre på dagens ordning med en kommunal stiftelse.

Samtidig vil Start i Sokndal i fortsettelsen arbeide for å få det praktiske samarbeidet med Nyskaping i Dalane opp på det nivået som i utgangspunktet var meningen, dvs. 2 fellesmøter årlig på styrenivå og at prosjektleder har kontordag i Sokndal en dag i uken.

Dalanerådet, som «eier» Nyskaping i Dalane, vedtok i mars 2001 at det skal utarbeides søknad om forlengelse av omstillingsprogrammet innenfor de samme rammene som i dag. Søknaden skal behandles i Dalanerådet i september. Som nevnt opplever Nyskaping i Dalane dagens arbeidsform som tid- og ressurskrevende, ettersom de må gjennom de samme byråkratiske øvelsene som andre omstillingsprogrammer tross sin begrensede størrelse. Som en konsekvens vil derfor arbeidet for å forenkle organiseringen av programmet bli påskyndet, eksempelvis vil man vurdere å legge ned det eksisterende omstillingsstyret og å samle arbeidet i to-tre prosjekter/satsingsområder for å få ned rapporteringsbyrden ved en eventuell forlengelse. Nyskaping i Dalane ønsker særlig å konsentrere seg om å videreføre satsingen på nyetablering og nyskaping med basis i den planlagte næringsshagen i Egersund samt å arbeide for å sikre regionen kvalifisert arbeidskraft.

## 6.2. Våre vurderinger

Når man skal gjøre opp status for Start i Sokndal og Nyskaping i Dalane og vurdere om det er grunnlag for å utvide omstillingsperioden med ytterligere to år, kan begge omstillingsprogrammene vise til en rimelig god måloppnåelse i løpet av omstillingsperioden. Programmene har satt i gang positive prosesser og bidratt til å styrke lokal og regional utviklingskompetanse. Samtidig synes det fornuftig å forenkle organiseringen av programmet i Dalane, og vi ser det også som positivt at innsatsen skal konsentreres i avslutningsfasen. I Start i Sokndal er det naturlig at de prioriterte satsingene videreføres i avslutningsfasen, men vi vurderer målsetningen om å skape 85 arbeidsplasser over en periode på to år som for ambisiøs. Ideelt sett burde programmene vært tettere samordnet og muligens også vært slått sammen for å oppnå effektiv drift, men som tidligere nevnt vil en slik prosess være både tids- og arbeidskrevende, og muligens også konfliktskapende. Vi vurderer det derfor som mest hensiktsmessig at en videreføring av omstillingsarbeidet skjer i sin nåværende form, med to separate programmer.

Som vi har nevnt har ikke Sokndal kommune tidligere hatt et eget tiltaksapparat. Imidlertid synes omstillingsarbeidet å ha styrket den lokale bevisstheten om nødvendigheten av en god organisering av tiltaksarbeidet. Det er også viktig å avklare hva som skal skje med kompetansen som er bygget opp i Start i Sokndal etter at omstillingsperioden er over. Å utrede den fremtidige organiseringen av tiltaksarbeidet har derfor fått en sentral plass i det pågående prosjektet om økt næringsretting av kommuneadministrasjonen. Sokndal kommune vurderer videreføring av stiftelsen Start i Sokndal, en egen næringskonsulent eller retur til dagens ordning med en Næringsjef for Dalaneregionen som aktuelle alternativer.

Nyskaping i Dalane mener at programmet har avdekket et behov for styrket næringsarbeid i regionen. For fortsatt å kunne generere prosjektaktivitet, ønsker derfor Nyskaping i Dalane at kommunenes medfinansiering av organisasjonen, som til sammen beløper seg til 500 000 kr årlig, videreføres også etter at omstillingsperioden er over (2001 eller 2003) for å sikre driften ved næringssjefens kontor. Et annet viktig poeng blir å få på plass en strategisk næringsplan (SNP) for regionen, slik at man har et verktøy å styre det fremtidige tiltaksarbeidet etter. Det er uansett viktig at drøftingen om en framtidig organisering av tiltaksarbeidet både i Sokndal og i de resterende Dalane-kommunene skjer gjennom tett dialog



mellom de involverte kommunene. Det kritiske punktet vil være å finne fram til en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom hvilke type arbeid som kan utføres i de enkelte kommunene, og hvilke oppgaver som i større grad bør løses på et inter-kommunalt eller regionalt nivå.

## **Kapittel 7. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger**

### **Profil og målsetninger**

Omstillingsarbeid er en læreprosess for alle involverte instanser, og da er det å forvente at det kan komme endringer i profil og målsetninger underveis. I tillegg er de ytre rammebetingelsene dynamiske, ved at næringslivet hele tiden er i endring. I Start i Sokndal har hovedmålsetningene og hovedlinjene for omstillingsarbeidet ligget fast gjennom hele omstillingsperioden, med et særlig fokus på å skape nye arbeidsplasser. Underveis har man imidlertid tatt inn et delmål om å øke andelen kunnskapsintensive arbeidsplasser. I tillegg har de konkrete satsingsområdene endret seg underveis, samtidig som man etter hvert har fått en økende grad av fokusering i satsingen. Vår samlede vurdering av strategier og satsingsområder er at de er fornuftige og relativt godt forankret i det lokale ressursgrunnet.

Dalane har kun avgrenset omstillingsstatus og begrenset med midler, og programmet brukte tid på å "finne formen". Etter revisjonen av handlingsplanen for 1999, med navneendring til Nyskaping i Dalane og mer konkretiserte satsingsområder og tilhørende mål, har brikkene falt mer på plass og programmet har fått en klarere profil. Imidlertid ønsker Nyskaping i Dalane å spisse arbeidet ytterligere ved en eventuell forlengelse av omstillingsperioden. Mens Start i Sokndal har fokusert på å skape arbeidsplasser, har fokus for Nyskaping i Dalane ligget på å styrke den regionale utviklingsevnen. De to programmene utfyller derfor hverandre på en god måte.

### **Organisering og styring av omstillingsarbeidet**

I Sokndal er det operative omstillingsarbeidet organisert som en stiftelse, mens arbeidet i Dalane er organisering som et prosjekt under det interkommunale tiltaksapparatet i regionen. I begge tilfellene er altså omstillingsenheten frikoblet fra den ordinære kommunale administrasjonen. Omstillingsenhetene er også underlagt egne omstillingsstyrene. Mens Start i Sokndal har et omstillingsstyre på syv personer, har omstillingsstyret i Dalane i løpet av perioden vokst fra seks til ti personer. Styrene består av representanter fra næringslivet, kommunal forvaltning, folkevalgte organer og andre organisasjoner. I tillegg er blant annet SND og Rogaland fylkeskommune representert med observatører i styrene.

I Sokndal har det i liten grad vært utskiftninger i styret. Selv om kontinuitet er av betydning for omstillingsarbeidet, vurderer vi det som viktig at det også gjøres utskiftninger av styrerepresentanter underveis. Dermed vil flere tilegne seg kompetanse i omstillingsarbeid, og styret vil få inn nye perspektiver og synspunkter på omstillingsarbeidet gjennom nye representanter. Det er også viktig at styret har en variert næringslivskompetanse, siden dette bedrer mulighetene for å jobbe med ulike utfordringer. Omstillingsstyret i Sokndal har også mange observatører (4), og det er en risiko for at dette kan virke hemmende på diskusjonene.

Blant annet for å sikre alle delene av regionen representasjon i styret har omstillingsprogrammet i Dalane et stort styre. Det er imidlertid en fare for at dette kan gjøre det vanskeligere å jobbe effektivt og oppnå konsensus i forhold til viktige strategiske valg. Det sterke innslaget av ordførere i omstillingsstyret ser også ut til å svekke styrets legitimitet i det regionale næringslivet. I forhold til utvidelse av virkeperioden for omstillingsprogrammet fra fire til seks år vurderer Nyskaping i Dalane også å avvike omstillingsstyret for å effektivisere gjennomføringen av programmet. Vi vil understreke at det vil være viktig at man i et eventuelt nytt styre sikrer en god og variert representasjon fra næringslivet i området.

### **Omstillingsenhetens arbeidsmåte**

Både Start i Sokndal og Nyskaping i Dalane er enmannsorganisasjoner, og er på den måten sårbare både kapasitets- og kompetansemessig. Dette understreket viktigheten av å ha et styre med bred kompetanse å støtte seg på.

Start i Sokndal har konsentrert en betydelig del av innsatsen til forstudier og forprosjekter, men det har vært en gradvis forskyvning av innsatsen mot forprosjekter og til dels hovedprosjekter i løpet av perioden. De har også kombinert proaktivt, offensivt arbeid med mer tradisjonell saksbehandling. Vår generelle vurdering er at Start i Sokndal ser ut til å ha fått et relativt godt grep på det lokale næringslivet.

Nyskaping i Dalane ønsker at minst halvparten av nyskappingsprosjektene enheten har satt seg som mål å støtte i løpet av virkeperioden skal være egeninitierte, og jobber i stor grad proaktivt. Nyskaping i Dalane ønsker også i stor utstrekning å lede de viktige prosjektene selv for å maksimere den lokale læringen. Samtidig er det en viss fare for at dette kan resultere i at læringen konsentreres til en person. Vår anbefaling vil derfor være at aktører utenfor

omstillingsenheten i økende grad involveres i ledelsen av større prosjekter. Dette vil bidra til å styrke programmets forankring i næringslivet, og flere aktører vil tilegne seg den kunnskapen som er forbundet med det å lede omstillingsprosjekter.

### **Rollefordeling**

Mens Sokndal kommune står som prosjekteier og oppdragsgiver for Start i Sokndal, er det interkommunale samarbeidsorganet Dalanerådet oppdragsgiver for Nyskaping i Dalane.

De eksterne instansene som har vært involvert i omstillingsarbeidet er i første rekke Rogaland fylkeskommune og SND sentralt, og begge institusjonene har observatørstatus i de respektive omstillingsstyrene. Rogaland fylke har spilt en tilbaketrukket rolle i gjennomføringen av omstillingsprogrammene i regionen, og har i liten grad kommet med faglige innspill til prosessen. Fylkeskommunens beskjedne engasjement har i første rekke sammenheng med kapasitetsproblemer. Samtidig har begge omstillingsenhetene opplevd det som problematisk at fylket tolker bruken av 551-midler, som de anvender i sin medfinansiering, på en streng måte. De pålegger omstillingsenheten omfattende søknads- og rapporteringsrutiner, noe som har skapt til dels betydelig ekstraarbeid for omstillingsenhetene. Eksempelvis har Sogn og Fjordane fylkeskommune en langt friere tolkning av bestemmelsene for bruken av slike 551-midler. For å gi omstillingsenheten armsalg og handlefrihet er det etter vår mening best om bidraget fra fylkeskommunen gis som en generell rundsumsbevilgning. Så kan heller fylke bidra aktivt i utarbeidelsen av handlingsplaner for bruken av disse midlene.

SND har et betydelig engasjement i begge omstillingsområdene og har spilt en viktig rolle som rådgiver, kvalitetssikrer og leverandør av tjenesteprodukter. Imidlertid har samarbeidet til en viss grad vært hemmet av enkelte faglige uenigheter blant annet når det gjelder bruk av eksterne konsulenter i omstillingsarbeidet.

### **Erfaringer og effekter**

Fram til mars 2001 har det blitt igangsatt 105 prosjekter i omstillingsprogrammet Start i Sokndal. Prosjektene har involvert en rekke personer og bedrifter i området, og har pr mars 2001 bidratt til opprettelsen av 70 nye arbeidsplasser. Målsetningen er 100 nye arbeidsplasser innen utgangen av 2001, og måloppnåelsen hittil må vurderes som rimelig god.

Pr. mars 2001 har Nyskaping i Dalane vært involvert i 97 prosjekter. Programmet har ikke er arbeidsplassmål, men har jobbet mer langsiktig med å styrke innsats og kompetanse innenfor omstilling og næringsutvikling. På grunn av programmets begrensede størrelse er det en viss fare for at programmet "forsvinner" i det ordinære tiltaksarbeidet som drives av Næringsjefen i Dalane. Likevel synes det som om Nyskaping i Dalane har bidratt til økt bevissthet om behovet for nyskaping i den regionale foretaksmiljøet og vært en bidragsyter i flere positive utviklingstiltak.

En generell betraktning er imidlertid at det er vanskelig for regionale omstillingsprogrammer å oppnå synlighet og tyngde i arbeidet så lenge man kun har "avgrenset omstillingsstatus" og små ressurser. Samtidig kan små lokale programmer slite med det omvendte problemet, nemlig at man har tilstrekkelig med kapital men begrenset tilgang på ideer og ressurspersoner.

### **Videreføring av utviklingsarbeidet**

Både Start i Sokndal og Nyskaping i Dalane har satt i gang positive prosesser og bidratt til å styrke den lokale og regionale utviklingskompetansen. Ved en eventuell forlengelse av omstillingsperioden (til 2003) burde programmene ideelt sett vært tettere samordnet, eventuelt også vært slått sammen til et program for å oppnå effektiv drift. En slik integrering vil imidlertid både være både tids- og arbeidskrevende, og muligens også konfliktskapende. Vi vurderer det derfor som mest hensiktsmessig at en videreføring av omstillingsarbeidet skjer i sin nåværende form, med to separate programmer, men med et bedre samarbeid mellom dem.

Den framtidige utviklingsarbeidet i området etter at omstillingsperioden er over, må bygge videre på den kompetansen som de eksisterende omstillingsenhetene etter hvert har opparbeidet seg. Samtidig er det viktig at drøftingen om en framtidig organisering av tiltaksarbeidet i Sokndal og i de resterende Dalane-kommunene skjer i tett dialog mellom de involverte kommunene. Det kritiske punktet vil være å finne fram til en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom hvilke type arbeid som kan utføres i de enkelte kommunene, og hvilke oppgaver som i større grad bør løses på et inter-kommunalt eller regionalt nivå.

## **DEL 7**

# **Evaluering av omstillingsprogrammet i Glåmdal**



## Innhold

<b>1. Næringsliv, befolkning og omstillingsstatus</b> .....	295
1.1. Kort om regionen.....	295
1.2. Næringsliv og arbeidsmarked.....	296
1.3. Veien til omstillingsstatus.....	297
1.4. Omstillingsarbeidets omfang.....	299
<b>2. Innretning og profil på omstillingsarbeidet</b> .....	301
2.1. Strategi og forankringsfasen.....	301
2.2. 1998: Den første handlingsplanen.....	302
2.3. Revidert handlingsplan for 1999.....	304
2.4. Revidert handlingsplan for 2000.....	306
2.5. Revidert handlingsplan for 2001.....	309
2.6. Samlet vurdering av målsetninger og strategier.....	310
2.7. Bruk av målsetninger og visjoner i planarbeidet.....	311
<b>3. Organisering og drift av programmet</b> .....	313
3.1. Etableringen av en organisasjonsform.....	313
3.2. Styrets rolle.....	316
3.3. Sammensetning av styret.....	317
3.4. Administrasjonen.....	320
3.5. Selskapets arbeidsmåte.....	323
3.6. PLP metoden.....	326
3.7. Kontakten med næringslivet.....	328
<b>4. Utvikling og endringer i rollefordelingen i omstillingsarbeidet</b> .....	333
4.1. Kommunene og regionrådet.....	333
4.2. Fylkeskommunen.....	339
4.3. SIVA.....	341
<b>5. Noen foreløpige erfaringer og effekter av omstillingsarbeidet</b> .....	346
5.1. Aktivitetsomfang.....	346
5.2. Resultater og effekter.....	348
5.3. Erfaringer fra omstillingsprogrammet.....	351
<b>6. Avslutningsfasen og videreføring av utviklingsarbeidet</b> .....	354
6.1. Avslutningsfasen.....	354
6.2. Videreføring av det regionale utviklingsarbeidet.....	356
<b>7. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger</b> .....	360



## **Innledning**

Denne delanalysen tar for seg omstillingsprogrammet i Glåmdalsregionen i Hedmark fylke. Regionen består av kommunene Sør-Odal, Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal, Grue, Åsnes og Våler.

Igjen følger vi det samme oppsettet som i de øvrige delanalysene. Innledningsvis gis det en presentasjon av befolkningsutvikling, næringsstruktur, og bakgrunnen for omstillingsstatusen (kap.1). Deretter beskrives innretningen av omstillingsarbeidet (kap.2), med vekt på målsetninger og strategier som er valgt i omstillingsprogrammet. Kapittel 3 går inn på organisering og drift av omstillingsprogrammet; hvordan er omstillingsarbeidet organisert, hvordan jobber omstillingsselskapet, og hva er bedriftenes erfaring med omstillingsprogrammet. Kapittel 4 tar for seg aktørene og rollefordelingen i omstillingsarbeidet. Fokuset rettes mot kommunale myndigheter, fylkeskommunen og SIVA. Kapittel 5 drøfter noen erfaringer og effekter av omstillingsarbeidet i Glåmdal så langt, mens kapittel 6 tar for seg avslutningsfasen for programmet, og diskuterer hvordan det regionale utviklingsarbeidet kan videreføres etter at omstillingsperioden er over.

## Kapittel 1. Næringsliv, befolkning og omstillingsstatus

### 1.1. Kort om regionen

Kommunene i regionen har til sammen ca.54 000 innbyggere, hvorav rundt en tredjedel bor i Kongsvinger kommune som har senterfunksjoner for hele regionen. Regionen er den klart største av de fem omstillingsområdene som evalueres i dette prosjektet. De fleste kommunene i Glåmdal er klassifisert som mindre sentrale kommuner (1A kommuner). Dette gjelder Kongsvinger, Eidskog, Grue, Åsnes og Våler. Videre regnes Nord-Odal som en noe sentrale kommune (2A), mens Sør-Odal klassifiseres som sentral kommune (3A), på grunn av nærhet til Oslo (se del 3, kap.1.1 for en beskrivelse av SSBs klassifiseringssystem). I forhold til SNDs avgrensning av det geografiske virkeområde for distriktsrettede virkemidler så klassifiseres kommunene i Glåmdal som C-kommuner, med unntak av de to Odalskommunene som er utenfor virkeområdet (se del 4, kap.1.1 for en beskrivelse av SNDs klassifiseringssystem).

Tabell 1.1. Folketallsutvikling i Glåmdal 1980-2000 \*

	Folketall 1980	Folketall 1990	Folketall 1995	Folketall 1998	Folketall 2000	Endring 1980-1995	Endring 1995-2000
Sør-Odal	7130	7378	7299	7264	7349	2,4 %	0,7
Eidskog	6382	6470	6403	6328	6409	0,3 %	0,1
Kongsvinger	17033	17480	17274	17232	17349	1,4 %	0,4
Nord-Odal	5411	5335	5106	5090	5089	-5,6 %	-0,3
Grue	6110	5881	5602	5432	5442	-8,3 %	-2,9
Åsnes	9011	8528	8281	8151	8112	-8,1 %	-2,0
Våler	4787	4372	4259	4146	4063	-11,0 %	-4,6
<b>Glåmdal</b>	<b>55864</b>	<b>55444</b>	<b>54224</b>	<b>53643</b>	<b>53813</b>	<b>-2,9 %</b>	<b>-0,8</b>

Note: \* Oversikten viser folketallet pr.1.1 det gjeldende året

Kilde: NSD Kommunedatabasen

Hovedtendensen i befolkningsutviklingen de siste 20 årene har vært en vedvarende tilbakegang, totalt på 3,7%. Dette er imidlertid betydelig mindre enn man finner i en del andre innlandsområder. De siste årene ser også nedgangen ut til å nesten ha stoppet opp. Internt i regionen har det vært en viss vekst i de Oslo nære kommunene og regionscenteret, mens befolkningsnedgangen har vært betydelig i de mer perifere delene av regionen. Samlet sett skulle en kanskje forventet en noe bedre utviklings for området, tatt i betraktning at regionen

har vært et satsingsområde i distrikts- og regionalpolitikken og at Oslo regionen ”nærmer seg”.

## 1.2. Næringsliv og arbeidsmarked

Glåmdalsregionen har et næringsmessig tyngdepunkt i landbruksnæringen, med en betydelig råvareproduksjon. Industrisyssetningen i regionen domineres også av landbruksbasert industri (agro-industri), og rundt en femtedel av arbeidsplassene i regionen er knyttet til industrisektoren (tab.1.2). Særlig trelast/treforedling er viktig. Over de siste tiårene har det vært en rasjonalisering og sysselsettingsnedgang, både i jordbruket, skogbruket og innenfor ulike deler av agro-industrien blant annet trelast/treforedlingsindustrien. Ser vi på utviklingen fra 1995 til 1999 har nedgangen innenfor jordbruk og industrisyssetningen fortsatt, men ikke i et omfang som er dramatisk. Samlet var det i Glåmdal registrert 1902 bedrifter i år 2000 (det refereres her til bedrifter med ansatte som er oppført i SSBs Bedrifts og foretaksregister).

Tabell 1.2. Antall sysselsatte fordelt på næringssektorer i Glåmdal 1995 og 1999

	<b>1995</b>		<b>1999</b>		<b>Endring</b>
	<b>Abs</b>	<b>%</b>	<b>Abs</b>	<b>%</b>	<b>1995-99</b>
					<b>Abs</b>
<b>Jordbruk,skogbruk og fiske</b>	672	3,9	569	3,3	-103
<b>Industri m.oljeutvinning og bergverksdrift</b>	3747	21,9	3566	20,6	-181
<b>Bygg og anlegg og kraftforsyning</b>	1077	6,3	1297	7,5	220
<b>Varehandel, hotell og restaurantvirksomhet</b>	2653	15,5	2688	15,6	35
<b>Transport og kommunikasjon</b>	1155	6,7	1037	6,0	-118
<b>Finansiell og foretningmessig tjenesteyting</b>	793	4,6	883	5,1	90
<b>Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting</b>	7022	41,0	7201	41,8	179
<b>I alt i næringene</b>	17119	99,9	17241	99,9	
<b>Uoppgitt næring</b>	90		12		
<b>Sum</b>	17209		17253		44

Note: Se noter del 3, tab. 1.2.

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk.

Innpendingen til Glåmdal er beskjedent (tab.1.3). Samlet var 94% av arbeidsplassene (i 1999) besatt av personer som også bodde i regionen. De aller fleste av disse jobbet i egen kommune.

Tabell 1.3. Hvem arbeider i Glåmdal?

INNPENDING	1995		1999		Endring
	Abs	%	Abs	%	Abs
Antall arb.plasser i regionen	17 210		17 253		43
Rekruttert fra regionen	16 337	95	16 179	94	-158
Rekruttert fra egen kommune	13 127	76	12 657	73	-470
Rekruttert fra annen kommune i reg.	3 210	19	3 522	21	312
Rekruttert utenfor reg.	873	5	1 074	6	201

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk (foreløpige tall)

Samlet er det bosatt ca. 21500 arbeidstakere i regionen, mens det altså er i overkant av 17000 jobber. Glåmdal har følgelig netto utpendling. En av fire arbeidstakere jobber utenfor regionen (tab.1.4). "Lekkasjen" av arbeidskraft går i første rekke mot Oslo, og 11% av den samlede arbeidsstyrken i Glåmdal har Oslo som arbeidssted. Særlig fra Nord-Odal, Sør-Odal og Kongsvinger er pendlingen mot Oslo betydelig, med henholdsvis 17%, 16% og 12% av arbeidsstyrken. I Våler er det også en viss pendling nordover mot Elverum, og faktisk er det like mange av arbeidstakere i kommunen som arbeider i Elverum som i de resterende Glåmdalskommunene. Gjennomgående har også pendlingen økt i omfang på siste halvdel av 1990-tallet.

Tabell 1.4. Hvor arbeider folk i Glåmdal?

UTPENDLING	1995		1999		Endring
	Abs	%	Abs	%	Abs
Antall arbeidstakere i regionen	20 246		21 513		1 267
Jobber i regionen	16 337	81	16 179	75	-158
Jobber i egen kommune	13 127	65	12 657	59	-470
Jobber i annen kommune i regionen	3 210	16	3 522	16	312
Jobber i Oslo	1 936	10	2 414	11	478
Jobber andre steder	1 973	10	2 920	14	947

Kilde: SSB Arbeidsmarkedsstatistikk (foreløpige tall)

### 1.3. Veien til omstillingsstatus

Arbeidet med å få i gang en regional utviklingsprosess i området startet allerede på slutten av 1980-tallet. I 1991 gikk de 7 kommunene sammen om å danne Stiftelsen Glåmdalsvekst. Det ble ansatt en daglig leder for stiftelsen og flere utviklingsprosjekter ble igangsatt. Driften av

Glåmdalsvekst ble finansiert blant annet av Distriktenes Utbyggingsfond, Hedmark fylkeskommune og de involverte kommunene. I juni 1994 ble det etablert en politisk overbygning for utviklingsarbeidet gjennom opprettelsen av Glåmdal Regionråd, som er et samarbeidsorgan for politikerne i de 7 kommunene. Videre ble det i 1995 utarbeidet en egen fylkesdelplan for Glåmdalsregionen, slik at også Hedmark fylkeskommune gjennom sitt planarbeid bidro til å sette fokus på den regionale utviklingen i området. På samme tid engasjerte også SIVA (Statens Industrivekstanlegg) seg i utviklingsarbeidet ved å utpeke Glåmdal som et av sine regionale satsingsområder. Bakgrunnen for dette var den sterke posisjonen SIVA hadde i området gjennom sine omfattende investeringer i næringsseiendom i Kongsvinger.

I 1996 gikk regionrådet, Glåmdalsvekst og SIVA sammen om å få i gang en regional utviklingsprosess. Denne fikk sin formelle start i juni 1996, da det ble utpekt en egen styringsgruppe som skulle samordne og koordinere utviklingsarbeidet. Gruppen hadde to representanter fra hver av de 7 kommunene, samt én fra fylkeskommunen. Det operative arbeidet i forhold til koordineringen ble lagt til Glåmdalsvekst.

I løpet av høsten 1996 ble aktørene i området informert om mulighetene for å søke om omstillingsstatus, og tok derfor kontakt med KAD (senere KRD). Responen fra sentrale myndigheter var at det var nødvendig å gjennomføre en bakgrunnsanalyse for å avklare om det var behov for å sette i gang et omstillingsprogram i regionen. Fra KAD ble det også understreket at det var viktig at Hedmark fylkeskommune ble trukket med i dette analysearbeidet. Fylket fikk dermed ansvaret for å gjennomføre analysene. Fylket involverte SINTEF, og resultatet ble rapporten "Regional analyse for Glåmdalsregionen". Rapporten drøfter sysselsettings- og befolkningsutviklingen i området, og skisserer ulike utviklingsalternativer for perioden 1995-2005<sup>17</sup>. Rapporten viste til negative utviklingstendenser i forhold til antall arbeidsplasser i regionen, og da særlig innenfor trelastnæringen. I tillegg var det også befolkningsnedgang. Med disse analysene som underlagsmateriale søkte Glåmdal Regionråd i april 1997 om omstillingsstatus. KAD innvilget søknaden i juni 1997 og bevilget 500 000 til gjennomføring av strategi- og forankringsfasen.

---

<sup>17</sup> En gjennomgang av metodebruk og beregningsforutsetninger finnes i SINTEF-rapporten "Konsekvensanalyse Glåmdalsregionen" (SINTEF april 1997).

I tildelingskriteriene for omstillingsbevilgningen er hovedkravet at et område må ha en reduksjon i den direkte sysselsettingen ved hjørnesteinsbedrift/næring på minst 10% av total sysselsetting i området. I tillegg kan det legges vekt på høy arbeidsledighet og reduksjon i sysselsettingen i regionen over tid. I Glåmdal er det ingen næringer som har hatt en reduksjon som tilsvarer kravet om 10% av total sysselsettingen i løpet av en begrenset tidsperiode. I sin begrunnelse for tildeling av omstillingsstatus henviser imidlertid KAD til den betydelige sysselsettingsnedgangen i trelast/treforedlingsnæringen (KAD 13.5.97). I perioden fra 1986 til 1995 ble antall arbeidsplasser innenfor næringen redusert fra 2100 til 1302, noe som tilsvarte en reduksjon på 3,9 % av den totale sysselsettingen i området. I tillegg var det forventninger om ytterligere tap av arbeidsplasser i de kommende årene. Den samlede reduksjonen i antall arbeidsplasser i området i perioden 1986 til 1995 var på 7,3%, mens nedgangen i folketall i den aktuelle tidsperioden var på i overkant av 3%. Videre begrunner KAD tildelingen med at ”regionen har et generelt lavt kompetansenivå” og at ”nedgangen i befolkningstallet vil bety at det i enkelt kommuner vil være vanskelig å opprettholde et tilfredsstillende offentlig tjenestetilbud på sikt” (ibid.).

#### **1.4. Omstillingsarbeidets omfang**

Glåmdal Regionråd er formell oppdragsgiver for omstillingsarbeidet, og arbeidet koordineres av utviklingsselskapet Glåmdalsvekst AS gjennom prosjektet ”Gla’ i Glåmdal” (GIG). Mens SND har det statlige oppfølgingsansvaret for de andre omstillingsprogrammene som er omtalt i denne rapporten, blir omstillingsarbeidet i Glåmdalsregionen fulgt opp av SIVA. Glåmdal fikk omstillingsstatus i juni 1997. Etter gjennomført strategi- og forankringsfasen kom det operative omstillingsarbeidet i gang i april 1998.

Det operative omstillingsarbeidet i Glåmdalsregionen løper i perioden 1998-2003, og har fram til og med år 2000 fått bevilget 15,5 millioner kroner fra staten (tab.1.5). I tillegg er det stipulert statlige bevilgninger på inntil 15 mill.kr. til de tre siste årene av omstillingsperioden, slik at samlet statlig bidrag blir maksimalt 30,5 mill.kr. Tar vi med den lokale/regionale medfinansieringen vil det til sammen blir brukt 61 mill.kr. på omstillingsarbeid i Glåmdal. Av den lokale/regionale medfinansieringen dekker de 7 kommunene og Hedmark fylkeskommune halvparten hver.

Tabell 1.5. Innvilgede og forventede bevilgninger til omstillingsarbeidet i Glåmdal, i 1000 kroner

	Statlige bevilgninger	Lokal/region medfinansiering	Totalbeløp
1997	500 *	500 *	1 000
1998	5 000	5 000	10 000
1999	5 000	5 000	10 000
2000	5 000	5 000	10 000
2001	5 000	5 000	10 000
2002	5 000	5 000	10 000
2003	5 000	5 000	10 000
Sum	30 500	30 500	61 000

Note: \* Bevilgning til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan og etablering av omstillingsorganisasjon

## **Kapittel 2. Innretning og profil på omstillingsarbeidet**

### **2.1. Strategi og forankringsfasen**

Da Glåmdal fikk omstillingsstatus i juni 1997, var det allerede i gang et arbeid for å skape en regional utviklingsprosess i området. Viktige institusjoner var på plass i form av Glåmdal Regionråd og Glåmdalsvekst, og i tillegg var SIVA involvert i prosessen. Utviklingsarbeidet hadde hittil vært koordinert gjennom Glåmdalsvekst, som hadde iverksatt ulike prosjekter og arrangert flere møter for aktørene i området.

Da strategi- og forankringsfasen for omstillingsarbeidet skulle ta til med utarbeidelse av handlingsplan, var det aktører i det politiske miljøet i regionen som ønsket å redusere Glåmdalsvekst sin rolle. Høsten 1997 ble derfor ansvaret for å lage handlingsplan tillagt RegUt Glåmdal. Arbeidet ble utført av en gruppe bestående av en prosjektansvarlig, en prosjektleder og en prosessleder. De to sistnevnte var ”eksterne eksperter”, som ble hentet inn for å styrke kompetansen i planarbeidet. Det ble i løpet av høsten kjørt en bred mobiliseringsprosess i hele regionen, hvor det til sammen ble gjennomført 39 møter. Målet var å få fram strategier som hadde forankring i befolkningens ønsker og behov. I tillegg ble analysegrunnlaget for planen, som i utgangspunktet bestod av den tidligere omtalte regionale analysen av Glåmdalsregionen, utvidet ved at Hedmark Bedriftsutvikling gjennomførte en ny næringslivsanalyse. I tillegg utførte Hedmark Fylkeskommune i samarbeid med Glåmdal Regionråd en bred samfunnsanalyse (SWOT-analyse).

Som tidligere nevnt ble det sommeren 1996 nedsatt en styringsgruppe som skulle samordne utviklingsarbeidet i regionen. Denne skulle også fungere som styringsgruppe for arbeidet med handlingsplanen for omstillingsprogrammet. I den forbindelse ble styringsgruppen utvidet, blant annet ved å inkludere alle ordførerne i regionen. På det meste bestod styringsgruppen for handlingsplanen av hele 40 personer. Det ble imidlertid opprettet et arbeidsutvalg for styringsgruppen, bestående av 5 personer. Det var i første rekke disse som jobbet aktivt inn mot prosjektgruppen for handlingsplanen. Glåmdalsvekst sin rolle i denne fasen var redusert til å yte sekretariat assistanse. I desember 1997 munnet arbeidet ut i Handlingsplan for Glåmdalsregionen.



## 2.2. 1998: Den første handlingsplanen

### 2.2.1. Planens innhold

I denne første handlingsplanen for omstillingsarbeidet i Glåmdal lanseres følgende hovedmålsetning (RegUt Glåmdal 19.12.97):

*Positiv befolkningsutvikling i Glåmdalsregionen. Av befolkningen skal andelen i aldersgruppen 20-40 år ligge over landsgjennomsnittet*

Det ble også presentert et delmål:

*Positiv befolkningsutvikling i Glåmdalsregionen. Av befolkningen skal andelen i aldersgruppen 20-40 år ligge over gjennomsnittet for Østlandet (unntatt Oslo og Akershus)*

Hovedmålet skal nås innen år 2020, mens delmålet skal nås innen år 2002. Bakgrunnen for målsetningen er ønske om å snu den negative befolkningsutviklingen.

For å nå målsetningen skisseres det fem strategier. Analyser og mobiliseringsmøter lå til grunn for disse strategiene:

#### 1) Nyskaping

Nyskapingen skal skje både gjennom knoppskyting innenfor etablerte virksomheter og gjennom satsing på nye næringsområder

#### 2) Kompetanseheving

Det er lavt kompetansenivå i regionen og kompetanseheving er en forutsetning for å oppnå nyskaping

#### 3) Glåmdalskvalitet – synliggjøring og bevisstgjøring av regionens kvaliteter

Gjennom profilering ønsker man å gjøre regionen attraktiv som bo- og feriested

#### 4) Kommunikasjon

Her vil man fokusere på alt fra vegutbygging til telekommunikasjon

#### 5) Sentrumsutvikling

Denne strategien fokuserer på viktigheten av å styrke Kongsvinger som regionby, og i tillegg kommunesentrene i de enkelte kommunene.

Opp mot disse strategiene er det knyttet 35 ulike tiltak

### 2.2.2. Vurdering av planen

Myndighetenes overordnede mål for omstillingsbevilgningen er å skape nye arbeidsplasser og å styrke den lokale/regionale utviklingsevnen. Følgelig blir handlingsplanens målsetningen om å skape en positiv befolkningsutvikling i området på et noe annet nivå enn det som i utgangspunktet er intensjonen for bevilgningen. KAD uttaler også følgende i sin vurdering: *”Overordnede målformulering om positiv befolkningsutvikling er viktig for regionen, men er etter avdelingens syn vanskelig å konkret kople til dette omstillingsprogrammet som skal arbeide med næringsutvikling.”* (KAD 10.3.98). Programmet bør naturligvis søke å bidra til en positiv befolkningsutvikling, men det er ytterst vanskelig å måle programmets effekt på folketallsutviklingen i en region. Som kjent påvirkes denne av en rekke ulike faktorer, blant annet langsiktige utviklingstrekk knyttet til alders- og kjønns sammensetningen. KAD etterspør derfor: *”...målpårametre for programmet som gjenspeiler arbeidet med næringsutvikling og de konkrete strategier og tiltak som inngår i programmet.”* (ibid.).

Når det gjelder valg av strategier og tiltak legger programmet opp til en betydelig spredning. En rekke viktige satsinger skisseres og alle disse kan sies å være av betydning for området. Problemet er imidlertid at planen favner for vidt. Særlig satsingen på sentrumsutvikling og kommunikasjons- og veiutbygging ligger i grenseland i forhold til hva som skal være oppgavene for et omstillingsprogram. Hedmark fylkeskommune hevder at et såpass vidt program kan sees på som en konsekvens av den breie mobiliseringen i initieringsfasen: *”Prosessene i Glåmdal medførte etter hvert stor medvirkning fra det lokale næringsliv, innbyggere og forskjellige utviklingsaktører i regionen. Dette har resultert i at målene for omstillingsprosessen er veldig ambisiøse og det er utpekt mange strategier og tiltak for å nå disse målsetningene”* (Hedmark fylkeskommune 18.3.98). Styrken til en slik tilnærming er

naturligvis at den bidrar til å gi programmet en god forankring i regionen. En av aktørene som var sentral i denne prosessen uttaler også: *”Vi kjørte en brei prosess og fikk med oss folk i området. Vi klarte å skape engasjement og endte opp med en ambisiøs plan.”* Samtidig er det imidlertid viktig å ta med i betraktningen at en såpass brei mobilisering skaper betydelige forventninger hos ulike grupperinger i regionen. Det kan være vanskelig for et omstillingsprogram å innfri alle disse forventningene. Følgelig er det fordelaktig at det vises en viss grad av nøkternhet, og at det gjøres prioriteringer allerede tidlig i omstillingsarbeidet. Dette skjedde i liten grad i Glåmdal.

## **2.3. Revidert handlingsplan for 1999**

### **2.3.1. Planens innhold**

I forbindelse med søknaden om omstillingsmidler for 1999 ble handlingsplanen revidert. De to opprinnelige målsetningene er blitt til det som i handlingsplanen omtales som to ”visjoner”:

Visjon år 2020:

*Positiv befolkningsutvikling i Glåmdalsregionen. Av befolkningen skal andelen i aldersgruppen 20-40 år ligge over landsgjennomsnittet.*

Visjon år 2004:

*Positiv befolkningsutvikling i Glåmdalsregionen. Av befolkningen skal andelen i aldersgruppen 20-40 år ligge over gjennomsnittet for Østlandet, unntatt Oslo og Akershus.*

Videre er det i handlingsplanen skissert to målsetninger om arbeidsplasser og bolyst:

- A) Gla i Glåmdal skal bidra aktivt til at det skapes minst 300 nye arbeidsplasser i regionen innen år 2004
- B) Gla i Glåmdal skal påvirke og bidra til at det skapes bolyst i regionen

Det er altså et målhierarki i planen, ved at målsetningene om arbeidsplasser og bolyst, skal bidra til at visjonen/målsetningen om befolkningsutvikling på sikt kan realiseres. Det

presenteres også fire strategier. De to første er i følge handlingsplanen relatert til målsetningen om arbeidsplasser, de to siste til målsetningen om bolyst:

1) Ekspansjon av eksisterende virksomhet

Programmet ønsker å bidra til en utvikling av næringslivet gjennom at eksisterende virksomheter satser på nye produkter og nye markeder.

2) Nyetablering

Her rettes fokus mot nyetablering og gründere. Særlig viktige tiltak er opprettelsen av næringsshager og næringspark/kunnskapsark.

3) Pendlere som ressurs

Det skal tilstrebes å legge til rette for at de som ønsker det skal kunne redusere pendlingsaktiviteten.

4) Samfunnstilbud

Det er viktig å bidra til at det utvikles et godt velferdstilbud, gode oppvekstvilkår og en tilfredsstillende infrastruktur.

Det er knyttet 10 definerte tiltak opp mot disse strategiene.

### **2.3.2. Vurderinger av planen**

Planen innebærer en viss spissing og konsentrasjon i forhold til handlingsplanen for 1998, blant annet ved at programmet opererer med færre strategier og tiltak. Det uttales også i handlingsplanen at de to første strategiene er de viktigste: *"Disse strategiene går konkret på næringsutvikling, og her skal Gla i Glåmdal aktivt inn å bidra. De to siste er strategier der vi skal være pådrivere og påvirke organisasjoner, kommuner, fylkeskommuner og stat for å skape bolyst i regionen."* (Handlingsplan 1999, s.2). Programmet signaliserer dermed vilje til å prioriter mellom strategier. De antyder også at GIG vil ivareta ulike roller i forhold til de forskjellige strategiene. For alle strategiene knyttes det spesifikke mål både for 1999 og for hele omstillingsperioden. Dette innebærer en betydelig presisering i forhold til planen fra 1998, som ikke skisserte slike periodiserte målsetninger.

Gjennom introduksjon av nye arbeidsplasser og bolyst som overordnede målsetninger, innebærer den reviderte handlingsplanen en betydelig konkretisering av målet med

programmet. KRD er tilfreds med at programmet har tatt hensyn til deres tidligere kommentarer: *"I foreliggende handlingsplan er det korrigert for de merknader som KRD hadde til handlingsplanen for 1998 på en tilfredsstillende måte. Både målene og strategiene er mer næringsrettet og mer konkrete."* (KRD 4.5.99).

Fortsatt mangler imidlertid programmet et fokus mot kompetanseheving, som fra sentralt hold er den andre hovedmålsetningen for omstillingsbevilgningen. Dette påpeker også Hedmark fylkeskommuner i sin kommentar til handlingsprogrammet. Også SIVA er inne på dette når de i sin omtale av programmet fokuserer på behovet for holdningsendringer i regionen: *"Kanskje er det i dette feltet at regionens største utfordringer ligger. Både i forhold til lederne og samfunnsentreprenørene, men også på såkalt grasrotplan, herunder barn og unge."* (SIVA 10.3.99). Videre ønsker fylkeskommunen et sterkere fokus på utvalgte næringer (Hedmark fylkeskommune 20.4.99). Et regionalt program gir i utgangspunktet gode muligheter for å spisse programmet inn mot næringer/sektorer hvor området har særlige komparative fortrinn. Langt på vei fremstod programmet som næringsnøytralt.

De vesentlige endringene som ble gjort i handlingsplanen har delvis sammenheng med kommentarene fra KRD, SIVA og fylket til den opprinnelige planen. Samtidig er de også en konsekvens av organisatoriske forhold. Da omstillingsprogrammet gikk inn i gjennomføringsfasen i 1998 ble det valgt et helt nytt omstillingsstyre med personer som ikke hadde vært direkte involvert i utarbeidelsen av den opprinnelige handlingsplanen. De hadde i liten grad et eierforhold til denne planen, og det nye styret ønsket naturligvis å sette sitt preg på omstillingsprogrammet. Styret fikk også en mer framtrødende posisjon enn hva som er vanlig for et omstillingsstyre, siden de måtte fungere som et arbeidende styre inntil administrasjon for programmet var på plass.

## **2.4. Revidert handlingsplan for 2000**

Også i forbindelse med revisjon av handlingsplanen for 2000 ble det gjort omfattende endringer i planen, og dermed også i programmets innretning og profil. Første januar 1999 ble det tilsatt en administrerende direktør for omstillingsprogrammet, og i april 1999 ble

administrasjonen styrket med en prosjektleder. Den nye administrasjonen ønsket naturligvis å ”forme” programmet.

### **2.4.1. Planens innhold**

I Handlingsplan for 2000 ble de to opprinnelige ”visjonene”, eller befolkningsmålene, for omstillingsarbeidet beholdt. Samtidig valgte programmet å gå bort fra de to målsetningene knyttet til arbeidsplasser og bolyst.

I forhold til strategivalg skisseres det 4 satsingsområder.

#### 1) Lærerike Glåmdal

Ny kunnskap er en forutsetning for utvikling, og omstillingsprogrammet skal blant annet være med å bygge opp læringsarenaer og næringshager.

#### 2) Naturressurser

Dette satsingsområdet er inndelt i tre tiltak: Glåmdalsgoder (rettet mot næringsmiddelindustrien), Glåmdalstre (rettet mot treindustrien) og Reiseliv (rettet mot reiselivet i området)

#### 3) Nye kunnskapsnæringer

Her inngår blant annet satsing på IKT.

#### 4) Bolyst

Dette inkluderer tiltak rettet mot barn, mot kommunalt servicenivå, og mot profilering av regionen

Opp mot disse 4 satsingsområdene er det til sammen skissert 9 ulike tiltak.

### **2.4.2. Vurderinger og anbefalinger**

Handlingsplanen for 2000 vurderer vi som et meget bra redskap for det videre omstillingsarbeidet. Til tross for at antall strategier/satsingsområder er det samme som i den foregående handlingsplanen, preges handlingsplanen for 2000 av mer presise og konsentrerte strategivalg. Runde formuleringer knyttet til satsing på ”nyskaping” og ”ekspansjon av eksisterende

virksomheter”, er erstattet av de mer avgrensede satsingsområdene ”naturressurser” og ”nye kunnskapsnæringer”. Videre må det også betraktes som positivt at planen gjennom satsingsområdet ”Lærerike Glåmdal” bevisst fokuser på kompetanseheving og etablering av miljøer for læring.

Det er også meget positivt at programmet i betydelig grad vektlegger sammenhenger mellom de ulike satsingsområdene. Områdene utfyller hverandre og er alle rettet mot det som nå framstår som det primære målet for omstillingsprogrammet, nemlig holdningsendringer, gjennom kompetanseheving.

Det nye programmet får også gjennomgående en god mottakelse fra faglige instanser og offentlige myndigheter. SIVA uttaler at de støtter at innsatsen nå konsentreres (SIVA 25.2.00), mens KRD påpeker at ”*Satsingen forutsetter til dels tunge investeringer og mange aktører i samarbeid.*” (KRD 3.5.00). Nettopp det å kunne koble ulike aktørgrupper og få dem til å samspille er en forutsetning for at dette omstillingsprogrammet skal lykkes med sine satsinger.

Handlingsplanen for 2000 prøver altså å arbeide for holdningsendringer gjennom kompetanseheving. Styrking av den lokale/regionale utviklingskompetansen er som tidligere nevnt en av de overordnede målsetningene for den statlige omstillingsbevilgningen. Derimot ønsker ikke GIG lenger et direkte fokus mot den andre overordnede målsetningen for omstillingsbevilgningen, nemlig det å skape nye arbeidsplasser. Handlingsplanen sier at arbeidsplasser og nyskapning: ”...ikke nødvendigvis er gode nok mål for omstilling...En for ensidig satsing på nyetableringer er en for kortsiktig tenkning. Omstillingsprogrammet kan på den måten ha skapt mange arbeidsplasser uten at man også ha oppnådd omstilling som gir grobunn på lengre sikt.” (Handlingsplan 2000, s.4). En representant for administrasjonen i selskapet gir også uttrykk for at disse endringene i forhold til målsetningen har sammenheng med en ny profil for programmet: ”*Tidligere var de mer bedriftsrettet, men vi fikk inn en annen tenkemåte. Du kan etablere 300 nye arbeidsplasser, men det trenger ikke nødvendigvis være så mye omstilling i det. Det var ikke så veldig vanskelig å overbevise styret om at vi måtte dreie mer mot kompetanse og holdningsendringer.*”

At man nå har fått en såpass klar profil for programmet burde imidlertid også etter vår mening føre til at den overordnede målsetningen/visjonen for programmet klarere tydeliggjør fokuset

på holdningsendringer og kompetanseheving. Dette ville styrket programmets tydelighet og salgbarhet både internt i regionen og i forhold til viktige eksterne aktører. Befolkningsmålene/visjonene er indikatorer på et overordnet nivå, og, som vi har vært inne på tidligere, vanskelig å konkret påvirke gjennom et omstillingsprogram. Vi registrerer også at KRD som i sine kommentarer til handlingsplanen for 1998 i sterk grad poengterte viktigheten av å ha inne konkret og næringsrettede målsetninger, noe som ble fulgt opp av programmet i den påfølgende handlingsplanen (1999), ikke har innvendinger mot at denne konkrete måleindikatoren (arbeidsplasser) er tatt ut handlingsplanen for 2000. Dette eksemplifiserer at omstillingsprogrammene har en vesentlig grad av frihet i tolkningen av hva som skal være de overordnede målsetningene for det enkelte programmet.

Handlingsprogrammet for 2000 uttaler at GIG ønsker å utvikle et alternativt måleinstrument for regionens utvikling, en såkalt Glåmdal Indeks. Denne skal være en tilpasning/videreutvikling av Indeks 2000 Innlandet som SIVA og SND har utviklet. Denne innlandsindeksen gir en oversikt over en rekke variabler knyttet til næringsstruktur, bosetting, arbeidsmarked og levekårforhold i utvalgte regioner. Indeksen sier noe om utviklingstrekk innenfor nærings- og samfunnslivet, og kan være et godt utgangspunkt for formuleringer av strategier og tiltak. Derimot sier innlandsindeksen i sin nåværende form ingenting om hvilke faktorer som bidrar til utviklings- og endringsprosesser. Vi er derfor kritiske til å bruke generelle måleindikatorer knyttet til næringsstruktur, arbeidsmarked og levevilkår, eventuelt systematisert i form av en indeks, for å si noe om programmets vellykkethet. Dette forutsetter at det langt på vei er mulig å identifisere omstillingsprogrammets betydning for endringer i slike utvalgte variabler, noe som er metodisk meget krevende.

## **2.5. Revidert handlingsplan for 2001**

### **2.5.1. Planens innhold**

Den reviderte handlingsplanen for 2001 er den første handlingsplanen for omstillingsprogrammet hvor det ikke gjøres endringer i programmets profil. Satsingsområdene og tiltakene fra 2000-planen er videreført og i tillegg har man opprettholdt programmets overordnede befolkningsmål/visjon for år 2020 (*Av befolkningen skal andelen i*



*aldersgruppen 20-40 år ligge over landsgjennomsnittet*). Derimot er målsetningen/visjonen for år 2004 tatt bort (*Av befolkningen skal andelen i aldersgruppen 20-40 år ligge over landsgjennomsnittet for Østfold, unntatt Oslo og Akershus*). Muligens kan dette ha sammenheng med at tidspunktet for når målsetningen/visjonen eventuelt skulle realiseres/oppfylles begynte å nærme seg, og følgelig kunne det etter hvert bli aktuelt å undersøke i hvilken grad programmet har vært en suksess sett i forhold til denne indikatoren. Vi har allerede påpekt at det er en rekke faktorer som påvirker folketallsutviklingen i et område, og programmet kan tenkes å være vellykket på strategi og prosjektnivå til tross for at målsetningen/visjonen ikke oppfylles. Programmet kan således "urettferdig" komme i et dårlig lys.

### **2.5.2. Vurderinger**

Det er fordelaktig at omstillingsprogrammet nå ser ut til å ha funnet sin profil. Dette bidrar til stabilitet i arbeidet og gjør det mulig for programmet å jobbe konsentrert og langsiktig inn mot de utvalgte satsingene. Den stabiliteten som nå kan registreres også et uttrykk for at programmet etter hvert har fått på plass en administrasjon som har et eierforhold til den gjeldende profilen.

## **2.6. Samlet vurdering av målsetninger og strategier**

To forhold har hittil preget arbeidet med mål- og strategiformuleringer for omstillingsarbeidet i Glåmdal, betydelige skiftninger underveis i programmets profil og innretning, men samtidig en økende grad av konsentrasjon og spissing av programmet. Til tross for de organisatoriske endringene har det funnet sted en modning og læringsprosess, hvor de involverte personene har tatt utgangspunkt i eksisterende planer og etter hvert kommet fram til klarere og mer presist definerte satsingsområdet for omstillingsprogrammet som virker fornuftig for å skape en positiv utvikling i regionen. Konsentrasjonsprosessen kan også illustreres ved å se på antall strategier og tiltak. Den første handlingsplanen (1998) hadde 5 strategier og 35 tiltak, i den andre handlingsplanen (1999) var dette redusert til 4 strategier og 10 tiltak. Både i planen for

2000 og for 2001 opereres det med 4 satsingsområder/strategier og 9 tiltak, men satsingsområdene/strategiene er betydelig mer fokuserte enn i 1999.

Gjennomgående vurderes de nåværende satsningene som riktige for å skape positive utviklingsprosesser i området. Flere av de grepene som har vært gjort har vært fordelaktige for å få en best mulig profil for omstillingsprogrammet. Samtidig kan det være enkelte negative forhold knyttet til endringer i programprofilen. For det første vil mange av de aktørene som var med i den første runden få problemer med å "kjenne igjen" programmet, og dermed kan arbeidet miste noe av sin regionale forankring. Det kan også være et problem å "selge" programmet til næringslivet, innbyggerene og den kommunale forvaltningen i regionen når programmet skifter innhold og profil. Da må "salgsjobben" starte på nytt.

I ethvert omstillingsprogram er det også viktig med en viss stabilitet og kontinuitet på ledelsessiden. En lærdom av omstillingsarbeidet i Glåmdal er at det å etablere et helt nytt styre etter at strategi- og forankringsfasen er gjennomført er lite heldig. Det er viktig at erfaringer og eierskap videreføres inn i driftsfasen for omstillingsprogrammet.

## **2.7. Bruk av målsetninger og visjoner i planarbeidet**

Innenfor planleggingsteori skilles det gjerne mellom instrumentell og kommunikativ planlegging som to hovedperspektiver for planlegging. Den første vektlegger en rasjonalistisk tilnærming hvor det på bakgrunn av situasjonsanalyser, formuleres noen presist definerte mål og virkemidler og etableres en klar organisasjonsstruktur og oppgavefordeling. I løpet av en tidsavgrenset periode skal målsetningene oppfylles. Innenfor den kommunikative planleggingen baseres planarbeidet på en trinnvis prosess, stor kompleksitet, brei deltakelse, prøving og feiling og en visjon som skal være en slags "ledestjerne" for arbeidet. Mens det altså formuleres en presis og avgrenset målsetning innenfor den instrumentelle planleggingen, baserer den kommunikative tradisjonen seg på en overordnet visjon (Amdam og Veggeland 1998). I det praktiske planarbeidet brukes sjelden slike "rene" perspektiver. De ulike planleggingsoppleggene vil "stjele" fra flere perspektiver og modeller, alt eller hvilke problemer man står ovenfor. Det planleggingsarbeidet som er knyttet til etablering og gjennomføring av omstillingsprogrammene, blant annet med utarbeidelse av handlingsplaner,

kan omtales som såkalt *mobiliserende planlegging* (social mobilization) (Friedman 1987). Det er områdene selv som skal løse problemene, slik at arbeidet preges av en ”nedenfra og opp” holdning og proaktive aktører. I tillegg er man opptatt av brei deltakelse og lokal forankring. Den mobiliserende planleggingen har altså i seg betydelige elementer fra den kommunikative planleggingstradisjoner, men samtidig viser poengteringen av behovet for klart definerte strategier og målsetninger som skal realiseres innen en gitt tidsperiode, klare islett av instrumentell planlegging. Det er i stor grad de sentrale institusjonene, eksempelvis KRD, som legger føringer i forhold til en slik konkretisering av arbeidet.

Med handlingsplanen for 1999 presenterte omstillingsprogrammet i Glåmdal to visjoner for programmet, som var knyttet til konkrete mål for befolkningsutviklingen (jf.kap.2.3). ”Visjonene” er beholdt i de etterfølgende handlingsplanen. Nå kan det naturligvis diskuteres om slike klart definerte og etterprøvbare utsagn kan omtales som visjoner. Innenfor planleggingsteorien skilles det mellom *målsetninger* som praktiske og gjennomførbare størrelser som ideelt sett kan realiseres ved hjelp av strategier/virkemidler, og *visjoner* som et samlende framtidssbilde for en organisasjon eller et program som ikke er beheftet med samme type mål-virkemiddel rasjonalitet (Amdam og Veggeland 1998). ”Visjonene” for omstillingsprogrammet i Glåmdal kan derfor i større grad sees på som målsetninger knyttet til befolkningsutviklingen.

Det at man i Glåmdal jobber i forhold til langsiktige ”visjoner” og ønsker å være prosessorienterte, illustrerer imidlertid at omstillingsarbeidet i større grad enn det som er vanlig for omstillingsområdene baserer seg på det kommunikative perspektivet. ”Problemet” er altså at den visjonen som er etablert som et framtidssbilde blir for konkret og dermed får preg av å være en ”kvasivisjon”. Dette kan både sees på som en konsekvens av de involverte aktørenes ønske om resultater på sikt til tross for at det er prosessene som hevdes å være det viktige, samtidig som dette til en viss grad oppfyller KRD krav om konkretisering.

## **Kapittel 3. Organisering og drift av programmet**

### **3.1. Etableringen av en organisasjonsform**

Omstillingsarbeidet preges av institusjonell kompleksitet, fordi det er mange ulike aktører med forskjellige roller som involveres i arbeidet. Organisering av omstillingsarbeidet dreier seg om hvilken oppgavefordeling og styringsstruktur som etableres mellom de ulike aktørene og hvor ansvaret plasseres. I regionale programmer er det særlig krevende å komme fram til en hensiktsmessig organisasjons- og styringsform, siden de involverer en rekke interesser på ulike politiske og geografiske nivå.

I Glåmdal kom kompleksiteten og tilstedeværelsen av ulike interesse grupper til syne da strategi- og forankringsfasen var avsluttet og programmet skulle gå inn i gjennomføringsfasen rundt årsskiftet 1997/98. I desember 1997 forelå den første handlingsplanen for omstillingsprogrammet. Som vi har omtalt tidligere hadde arbeidet blitt utført av en prosjektgruppe bestående av tre personer, mens det var en styringsgruppe med et arbeidsutvalg med 5 personer som ledet arbeidet.

I denne første handlingsplanen for området ble det lagt opp til en organisasjonsstruktur bestående av Glåmdal Regionråd, et omstillingsstyre og en administrasjon. Glåmdal Regionråd skulle være det overordnede organet, og var oppdragsgiver for omstillingsprosjektet. Det operative omstillingsarbeidet skulle ledes av et omstillingsstyre bestående av 5 medlemmer, og regionrådet skulle velge både styreleder og styrets medlemmer. Videre skulle det etableres en administrasjon som skulle ivareta den praktiske gjennomføringen av programmet.

Det viste seg imidlertid vanskelig å komme fram til en hensiktsmessig sammensetning av omstillingsstyret. Fra KRDs side ble det signalisert ønske om at styret skulle bestå av ressurspersoner fra næringslivet, med balansert alders- og kjønnsfordeling. Fra politisk hold var det skepsis til en slik vektlegging av næringslivsinteresser i det nye omstillingsstyret, i arbeidsutvalget for den opprinnelig styringsgruppen hadde det nemlig både sittet næringslivstopper i regionen og sentrale politikere. En av aktørene som var involvert i denne

prosessen uttaler: *"Når ordførerne fikk beskjed om at de ikke skulle være med i det nye styret, så ønsket de heller ikke at andre som hittil hadde vært sentrale i arbeidet skulle være med videre"*. Dermed ble ingen av medlemmene i styringsgruppen arbeidsutvalg valgt inn i det nye omstillingsstyre. Som vi har vært inne på tidligere hadde dette sine negative sider, siden de nye styremedlemmene manglet eierskap til den foreliggende handlingsplanen og det ble vanskelig å videreføre de erfaringene og den lærdommen som hittil var opparbeidet i omstillingsarbeidet. Det ble også skapt en viss mistillit mot programmet fra enkelte sentrale næringslivsaktører, som nå ikke lenger fikk ha viktige posisjoner i omstillingsarbeidet.

Som nevnt ovenfor var det opprinnelige ment at omstillingsstyret kun skulle ha 5 medlemmer. Dette ble ansett for å være en hensiktsmessig størrelse sett forhold til diskusjons- og saksbehandlingstid. I tillegg skulle også antallet signalisere at det var et regionalt styre, hvor enkeltmedlemmene ikke opererte på vegne av sin "hjemkommune". Som en del av den kampen som nå foregikk om innflytelse og makt ble det imidlertid fattet et vedtak i Regionrådet om at styret for omstillingsarbeidet skulle ha 7 medlemmer, én fra hver kommune. Vedtaket kan sees på som et uttrykk for at de kommunale representantene i regionrådet ikke klarte å frigjøre seg fra å tenke kommunegrenser. Men det kan også sees på som et grep som ble gjennomført for å unngå en sterk selvstendighet for det nye styret. Politikerne ønsket ikke at omstillingsarbeidet i for stor grad ble frikoplet fra det politiske styringssystemet.

Sentrale politikeres ønske om å opprettholde en viss kontroll over omstillingsarbeidet ble også illustrert med at Regionrådet ville ha inn en observatør i styret for omstillingsarbeidet. Rådet møtte imidlertid motstand både fra det nye omstillingsstyre og fra KRD. Et viktig argument var at Regionrådet innflytelse formelt sett ble sikret gjennom at det var rådet som oppnevnte styremedlemmene. Om Regionrådet som oppdragsgiver også skulle ha en observatør i styret, kunne dette tolkes som mistillit til de sittende styremedlemmene.

Det nye styret for omstillingsarbeidet ble konstituert 2.4.1998, ca. 5 måneder etter at den første Handlingsplanen var sluttført. Av de 7 styremedlemmene hadde 6 næringslivsbakgrunn (Rapport 1998 for Omstillingsprogrammet). I tillegg var noen av dem involvert i lokalpolitikken i de enkelte kommunene, men ingen i sentrale politiske verv eksempelvis som ordførere.

Med opprettelsen av nytt styre ble midlene fra KRD utløst og gjennomføringen av omstillingsarbeidet kunne starte. I påvente av etableringen av en administrasjon fungerte omstillingsstyret som et arbeidende styre. Det ble også gjort avtale med Glåmdalsvekst om håndtering av sekretariatsfunksjonen, og denne stiftelsen ble dermed trukket mer inn i omstillingsarbeidet. For at Glåmdalsvekst skulle kunne ivareta funksjonen som operativt organ for omstillingsarbeidet tok stiftelsen allerede i januar 1998 initiativ til at den skulle omdannes til et AS, med et bredt sammensatt eierskap. Etter en tidkrevende prosess ble arbeidet fullført i oktober og fra første september 1998 var selskapet Glåmdalsvekst AS operativt. Kommunene i regionen har 56% av aksjene i selskapet, og totalt har selskapet 51 aksjonærer.

KRD har poengtert viktigheten av å fristille omstillingsarbeidet fra lokale eller regionale politiske beslutningsorganer, siden omstillingsenheten da vil bli mer beslutningsdyktig og bidra til ivaretagelse av den faglige autonomien i omstillingsarbeidet (KRD 1999:33). Det tidkrevende arbeidet med å få på plass en organisasjonsmodell for omstillingsprogrammet i Glåmdal illustrerer imidlertid at det ofte kan være vanskelig å finne fram til hensiktsmessige organisasjonsmodeller som ivaretar de ulike aktørenes interesser. Lokale politikere ønsker å sikre seg en viss grad av innflytelse over bruken av offentlige midler som de selv er med på å bevilge. Men en slik politisk innblanding kan komme i konflikt med næringslivsinteresser som ønsker et fristilt og profesjonelt utviklingselskap. En aktør i området som fulgte prosessen uttaler: *"Både politikerne og de næringslivsfolkene som var sentrale i den første fasen ønsket kontroll. Politikerne stod på sine krav, og næringslivstoppene var lite villige til å fire."*

1998 var altså et turbulent år for omstillingsprogrammet og SIVA, som ivaretar det statlige oppfølgingsansvaret i regionen, spilte en rolle for å sikre en viss framdrift i arbeidet. I årsrapporten fra omstillingsprogrammet for 1998 (s.4) sies det følgende om SIVAs bidrag: *"...i denne perioden var det Stiftelsen Glåmdalsvekst som i samarbeid med Selskapet for industrivekst (SIVA) holdt tak i programmet."* SIVA påpekte de negative konsekvensene ved at arbeidet ble forsinket og understreket behovet for å få opp tempoet.

## 3.2. Styrets rolle

### Utviklingstrekk

Styret ble altså konstituert i april 1998, og holdt i løpet av året 17 styremøter. Flere av disse styremøtene var langvarige arbeidsmøter. Styret tok tak i handlingsplanen for 1998 og fordelte oppgaver mellom de 7 styremedlemmene. Styrets manglende "eierforhold" til denne planen, bidro til at de i løpet av året gjennomførte en fullstendig revisjon av handlingsplanen. Det er imidlertid klare begrensninger på hvor mye tid styremedlemmer, som har styreverv som et tillegg til sine ordinære arbeidsforhold, kan bruke på slikt krevende styrearbeid. Begrensningene bidro til at det ble iverksatt betydelig færre tiltak og prosjekter enn hva som opprinnelig var planlagt. Bare 6 prosjekter ble startet opp, og av en total bevilgning på 10,0 millioner kroner, ble det disponert i underkant av 3,0 millioner kroner. De ubrukne midlene fra dette første driftsåret ble overført til det påfølgende driftsåret. Til tross for forsinkelsene og begrenset prosjektaktivitet gir sentrale aktører i regionen uttrykk for at styret under de rådende forholdene gjorde en god jobb dette første året. Styrets ambisjon var å spisse programmet før di gikk inn i for mange prosjekter, og derfor fokuserte de mye på strategiarbeidet.

Etter at administrasjonen kom på plass i begynnelsen av 1999, har styret for omstillingsarbeidet i Glåmdal inntatt en mer ordinær styrefunksjon. I løpet av 1999 ble det gjennomført 14 styremøter og 180 saker ble behandlet, mens antallet for 2000 var 12 styremøter og 176 saker. Mye av styrearbeidet har dreid seg om behandling av prosjektforslag/søknader, på bakgrunn av innstilling fra administrasjonen. Styret kommer med sine innspill før det gjøres endelig vedtak i styret. Servicefunksjonen, dvs. å gi råd til den operative ledelsen av selskapet (Huse 1995), har altså vært viktig for styret.

### Vurdering av styrets rolle

Det er ulike oppfatninger i Glåmdal om hvilke rolle styret skal ha i det operative omstillingsarbeidet. En av aktørene uttaler: *"Administrasjonen har vist seg å være veldig sterk. Det er folk med klare meninger, som kan stå tøft på disse. Da er du også avhengig av å ha et sterkt styre som gir klare beskjeder og kommer med innspill. Jeg mener at vi i Gla i*

*Glåmdal ikke alltid har hatt den rette styresammensetningen til å kunne klare det. Desto mer har administrasjonen følt ansvar.” En annen sier: ”Jeg er ikke tilhenger av at et styre skal styre for mye. Det er administrasjonen som kjenner sakene og som vet hva som er hensiktsmessig å gjøre. Men vi skal selvfølgelig være med å trekke opp retningslinjer og legge planer.” Vi registrerer at det er ulike meninger/oppfatninger om temaet, og vi skal ikke hevde at det ene er mer riktig enn det andre.*

I det praktiske arbeidet har også styret delegert mye og gitt tillit til administrasjonen. Det understrekes også fra sentrale aktører i omstillingsprogrammet at administrasjonen på sin side har vært lojal mot styrets beslutninger. Det er naturligvis positivt for programmet at de har en aktiv administrasjon, og slik vi kan vurdere det er også gode relasjoner mellom styre og administrasjonen gode. Programmet har også vist god framdrift etter at administrasjonen kom på plass. Den gjeldende arbeidsfordelingen mellom styre og administrasjon bør derfor i hovedtrekk videreføres.

### **3.3. Sammensetning av styret**

#### Beskrivelse av styret

Styrearbeid for et omstillingsprogram fungerer som en viktig læringsarena. Gjennom deltakelse i slikt arbeid opparbeider aktører seg økt kompetanse om tiltaks- og utviklingsarbeid, lokalt og regionalt. En slik kunnskap vil kunne komme regionen til gode også etter at omstillingsprogrammet er avsluttet. Styret for GIG består altså av 7 personer, én fra hver kommune. Formelt er det Glåmdal Regionråd som velger styre, mens de ulike kommune innstiller sine representanter.

Styrets kompetanse styrkes ved at institusjonen som har ansvaret for kvalitetssikring og oppfølging av omstillingsarbeidet, i Glåmdals tilfelle SIVA, og fylkeskommunen har observatører med talerett i styret. SIVAs og Hedmark fylkeskommunes roller i forhold til styrearbeidet og omstillingsprogrammet generelt vil bli behandlet i kapittel 4.



### Vurdering av styresammensetningen

Det er ikke uproblematisk at styre består av én representant for hver kommune. For det første kan det være vanskelig for styre å utvikle en regional tankegang som er hevet over representantenes lokale tilhørighet. Et av styremedlemmene i GIG uttaler imidlertid: *”Vi har jobbet mye med å tenke region og ikke enkeltkommuner. Etter hvert har vi også utviklet en god selvjustis, hvor vi passer på at enkeltmedlemmer ikke bevisst eller ubevisst trekker fram egen kommune.”* I den praktiske gjennomføringen av programmet jobbes det også med å finne fram til satsingsområder som har en regional innretning. En annen sentral aktør i området påpeker også at noe av grunnen for at de til en viss grad klarer å frigjøre seg fra de lokale bindingene er at det i første rekke er næringslivsfolk og ikke politikere som sitter i styret: *”Hadde det vært inne flere politikere så kunne det vært vanskeligere å få til en regional tankegang. Drømmen til enhver lokalpolitiker vil være å skape arbeidsplasser i egen kommune.”* Når vi er i kontakt med lokale politikere og administrasjonen rundt i kommunene er kommunegrensene fortsatt viktige. Blant annet uttales det fra en representant fra en av de mindre kommunene i regionen: *”Vi synes at vi ofte har kommet litt for dårlig ut, at mye av pengene har blitt brukt til satsing i regionsenteret. Men kanskje er det også litt vår feil, at vi ikke har kommet opp med gode nok prosjekter.”* Nå hevdes det riktignok fra Glåmdal Regionråd at det også på politisk plan har vært en utviklingsprosess de siste årene, hvor kommunepolitikere i økende grad har sett nytten av å samarbeide og iverksette interkommunale tiltak. I tillegg til et felles omstillingsprogram er det iverksatt flere interkommunale samarbeidsprosjekter (jf.kap.4.1).

Vår samlede vurdering vil være at styre har klart å etablere en regional tankegang som et overordnet prinsipp for sitt arbeid. Enkelte politikere som bevilger penger til programmet vil fortsatt se spesielt etter resultater i egen kommune, men også på politisk plan synes det å være en økende vilje til å tenke på tvers av kommunegrensene.

En annen utfordring forbundet med at hver enkelt kommune innstiller sin kandidat til styre er at det kan være vanskelig å få på plass et styre som utfyller hverandre kompetansemessig. I Regionrådet foregår det en viss diskusjon om hvilken type kompetanse omstillingsstyret trenger, men så lenge det er de enkelte kommunene som innstiller på representanter er det krevende å få til en helhetlig tankegang i forbindelse med oppnevningen av styre-representanter. I oppnevningen vil det også mer eller mindre ubevisst bli tatt hensyn til hvilken

kompetanse politikerne i den aktuelle kommunen mener et slikt styre bør inneha, og dette trenger ikke nødvendigvis samsvare med hva som er mest hensiktsmessig for regionen totalt sett. En sentral aktør i regionen mener også at Regionrådet ikke har tatt oppgaven med oppnevning av styrerepresentanter alvorlig nok. Også representanter for Regionrådet har etter hvert fått større erkjennelse av hvor betydningsfullt det er med valg av styrerepresentanter. Et medlem av Regionrådet uttaler: *”Det å sette sammen et riktig styre er viktigere enn vi opprinnelig trodde.”*

Vår vurdering er at man etter hvert har fått en større grad av helhetstankegang når styret skal settes sammen. For Glåmdals del bør det heller ikke underslås at en potensiell positiv effekt ved det at de 7 kommunene oppnevner hver sin representant er at dette kan ha styrket den lokale oppslutningen om omstillingsprogrammet.

Det å være involvert i styrearbeid kan betraktes som en læringsprosess, og således kan det være fordelaktig med 7 styrerepresentanter, selv om dette kan bidra til å gjøre styrearbeidet mer tidkrevende. I tillegg er det i et slikt perspektiv også en fordel at styremedlemmene velges for ett år om gangen. Nå er det riktignok representanter som har blitt gjenvalgt flere ganger, og det er naturligvis viktig med kontinuitet i styrearbeidet. Men for å oppnå lokal/regional læring bør det altså være en viss utskiftning underveis i programperioden. I tillegg bør det også være en viss spredning i hvilken type næringslivsrepresentanter som deltar i styrearbeidet, slik at ulike deler av næringslivet kan tilegne seg den utviklingskompetansen som er forbundet med det å være styrerepresentant (småbedrifter/store bedrifter, lokal eide/eksternt eide, industri/tjenesteyting). De personene som har vært involvert i styrearbeid i Glåmdal, etter at det operative omstillingsarbeidet tok til, har i hovedsak vært knyttet til mindre næringsvirksomheter i regionen. Etter hvert har man imidlertid i sterkere grad klart å trekke inn representanter for hjørnesteinsbedrifter i området. Dette tilfører styret nye perspektiver.

#### Vurdering av styrelederfunksjonen

I Glåmdal har styret hatt samme leder fra april 1998 og fram til våren 2001. Vedkommende er en tidligere banksjef som de siste årene har vært ansvarlig for etableringen av en svært vellykket næringshage i regionen. Gjennom sitt virke har han altså opparbeidet seg betydelig

kompetanse om hvilke utfordringer næringslivet, og da særlig de små og mellomstore bedriftene står ovenfor. Det er sannsynligvis også en fordel at han har tilknytning til regionen, og dermed god kunnskap om det regionale næringslivet. Gjennom sin næringslivserfaring kan også denne styrelederen komplementere administrasjonen, som ikke har den samme omfattende operative erfaringen fra næringslivet. Fra aktører i området beskrives også styrelederen som en dyktig leder som har evne til å få folk til å snakke sammen og trekke i samme retning.

### Styrevalg april 2001

Styret er altså på valg hvert år. Da styret var på valgt i 2000 ble tre representanter byttet ut, mens det i forbindelse med valg av styre i april 2001 kom inn fire nye representanter. Disse fire nye styrerepresentantene har alle betydelig næringslivserfaring. Det ble også valg ny styreleder ved dette siste valget. Den nye styrelederen har lang erfaring som lokal bedriftsleder, og har også jobbet som næringssjef i en av kommunene i regionen. En mulig svakhet ved det nye styret, som blant annet kan være en konsekvens av at man har vært opptatt av å få inn folk med næringslivsbakgrunn og at det er enkeltkommunene som innstiller sine representanter, er at det kun er én kvinne i det nye styret. Særlig i forhold til det å få til breie samfunnsmessige endringsprosesser er det viktig at ulike deler av befolkningen er representert i styret. Den skjeve kjønnsfordelingen i styret oppveies imidlertid til en viss grad av at programmet har en administrasjon uten innslag av det mannlige kjønn.

## **3.4. Administrasjonen**

### Om administrasjonen

Administrasjonen for omstillingsprogrammet Gla i Glåmdal består av en administrerende direktør (daglig leder), en prosjektleder, samt en sekretær opprinnelig i 50% stilling, men fra oktober 2000 i full stilling. Kostnadene knyttet til drift av denne administrasjon utgjorde i 2000 11,2% av programmets samlede utgifter. Om vi legger til kostnadene til drift av styret er vi oppe i 16,5%.

Det er avgjørende for at et omstillingsprogram skal lykkes at styret finner fram til dyktige og kompetente folk til å lede det operative omstillingsarbeidet. Selv om administrasjonen er underlagt et styre vil det være slik at administrasjonen, og da i særlig grad lederen eller den administrerende direktøren, "farger" omstillingsarbeidet. Å ansette en leder for omstillingsarbeidet innebærer dermed også at styret gjør et valg som påvirker omstillingsarbeidets innretning. Det er viktig at omstillingsstyret er seg dette bevisst.

Omstillingsbevilgningens intensjoner om å få til breie samfunnsmessige endringsprosesser innebærer at administrasjonen for et omstillingsprogram bør både ha kunnskap om næringsdrift, kompetanseutvikling, det offentlige virkemiddelapparatet, det lokale/regionale forvaltningssystemet og politiske beslutningsprosesser. Det er også viktig at administrasjonen kjenner stedet/regionen og har et etablert nettverk mot nøkkelpersoner i det lokale/regionale nærings- og organisasjonslivet. På den annen side kan det hevdes at folk utenfra kan se på prosessene med nye øyne og unngå å være fastlåst i de "etablerte" løsningene for lokale/regional utvikling.

Den nåværende administrerende direktøren i programmet tiltrådte altså i jobben i januar 1999. Av utdannelse er hun dr.scient og flyttet til regionen i 1989. Hun har yrkeserfaring blant annet fra SSB, hvor hun blant annet jobbet inn mot bedrifter, og har i tillegg erfaring med organisering og gjennomføring av ulike utdannelse- og opplæringstilbud. Hun omtales blant annet som hovedarkitekten bak opprettelsen av Høgskolestiftelsen i Kongsvinger. Den heltidsansatte prosjektlederen, som også er innflytter i området, har blant annet erfaring som kultursjef og har drevet en eget bedrift.

### Vurdering av administrasjonen

Administrasjonen vurderes som kompetent og dyktig av aktører i området. En av dem gjør følgende beskrivelse: *"Det er en veldig oppegående administrasjon med sterke personer som har klare formeninger om hvordan ting skal være. De er veldig aktive og de jobber godt."* En annen uttaler om den administrerende direktøren: *"Hun er utradisjonell og uredd. Hun har fått til det meste av det hun har drevet med tidligere, og hun har et høyt kunnskapsnivå."*

Den administrerende direktøren er særlig dyktig i forhold til det å organisere og drive med kompetansehevende tiltak, og har også erfaring med å bruke det offentlige virkemiddelapparatet. Vi vurderer det også som en fordel for henne at hun identifiseres med opprettelsen av Høgskolestiftelsen i Kongsvinger, som er en ”suksesshistorie” i regionen<sup>18</sup>. Dette bidrar til å gi henne en status i området.

Når administrasjonen var på plass i 1999 begynte de etter hvert å ”forme” programmet. Sett på bakgrunn av administrasjonens spisskompetanse er det ikke overraskende at det for Handlingsplanen for 2000 ble rettet et sterkere søkelys mot kompetanseheving (jf.kap.2.4). Videre understreker også programmet i sterk grad behovet for holdningsendringer i regionen. Muligens bidrar det at administrasjonen består av ”innflyttere” til at de klarere enn lokale/regionale aktører ser nødvendigheten av at holdningene i området må endres.

Det kan umiddelbart se ut som en svakhet ved administrasjonen at de mangler operativ erfaring fra det å lede større bedrifter i næringslivet. Nå vil det naturligvis være vanskelig, for ikke å si umulig, å finne fram til personer som eksempelvis både har brei operativt næringslivserfaring og omfattende kunnskap om tilrettelegging og utviklings av kompetansehevende tiltak. De to heltidsansatte personene i administrasjonen har også til en viss grad beslektede kompetanseprofiler. Dette innebære at de lettere kan støtte oppunder hverandre siden de snakker samme ”språk”. En administrasjonen bestående av personer med ulike kompetanseprofiler kunne ha vært konfliktskapende og hindret framdrift i omstillingsarbeidet. Det er også viktig med en samkjørt administrasjon for å etablere en klar profil for omstillingsprogrammet. I tillegg er det også viktig å ta med i betraktningen at de fleste styremedlemmene har bred næringslivserfaring, og kan således være komplementær til administrasjonen, noe som også er hensikten med et omstillingsstyre.

---

<sup>18</sup> Høgskolestiftelsen har etter hvert etablert en rekke ulike utdanningstilbud. Alle kursene behøvsprøves før de iverksettes, og opprettelsen av tilbud skjer i nær dialog med det regionale næringslivet om dets kompetansebehov.

### 3.5. Selskapets arbeidsmåte

#### Idédugnaden

Ifølge retningslinjene skal omstillingsbevilgningen være en ekstraordinær innsats i en region eller et sted i en avgrenset tidsperiode. Det skal bidra til positive utviklingsprosesser, blant annet gjennom å avklare muligheter og iverksette prosjekter som på kort eller lengre sikt skal resultere i nye arbeidsplasser. I tillegg skal programmet bidra til å styrke utviklingsevnen i området (Statsbudsjettet kap 552, post 56). Det operative omstillingsorganet skal både være en pådriver eller iverksetter av prosjekter, og en medspiller/støttespiller for prosjekter som andre aktører tar initiativet til.

Det arbeidende styret som hadde det operative ansvaret for omstillingsarbeidet i Glåmdal i det første driftsåret (1998) etablerte blant annet en kommunikasjonsstrategi for omstillingsprogrammet. Et strategielement var å iverksette en ”idédugnad” i regionen. Arbeidet ble fulgt opp av den nye administrasjonen, og i april 1999 ble sendt ut en brosjyre til samtlige postadresser i området (hustander og bedrifter) pluss til en del utflyttere, til sammen ca.35 000 brosjyrer. Alle ble invitert til å komme med prosjektidéer. Det kom inn svært mange forslag, og administrasjonen måtte bruke mye tid og ressurser på å behandle og systematisere de innkomne forslagene.

#### Vurdering av idédugnaden

En idédugnad kan bidra til et bredt engasjement for omstillingsarbeidet i regionen, siden mange gis anledning til å delta. Dette vil være en positiv effekt, men det kan også være enkelte problematiske sider ved en slik dugnad. For det første vil det komme inn prosjektidéer som vil gå i mange retninger, og dermed blir det vanskelig å fokusere omstillingsprogrammet rundt noen utvalgte satsingsområder/strategier. Dette ble opplevd som et reelt problem av administrasjonen i GIG. I tillegg kan en slik dugnad bidra til å gjøre programmet ”etterspørselsstyrt”. Det er etterspørselen lokalt etter midler som i første rekke avgjør programmets innhold, ikke administrasjonen og styre som har bevilgningsansvaret. Disse kan ende opp som bank og saksbehandler. Metoden er dessuten svært ressurskrevende, siden alle

ideer skal systematiseres og følges opp. Uten et betydelig administrativt apparat som raskt kan ta tak i de innkomne forslagene og gi tilbakemeldinger, vil det kunne bre seg en viss frustrasjon. Fra GIG poengteres det imidlertid at ingen henvendelser ble liggende i mer enn 3 uker før det ble gitt svar

Vår vurdering er at idédugnaden hadde sine positive sider og bidro til et lokalt/regionalt engasjement rundt omstillingsarbeidet. Samtidig gjorde dugnaden det mer krevende å fokusere programmet. Det var også tidkrevende for administrasjonen å følge opp de innkomne idéene på en rask nok måte.

### Arbeidet etter idédugnaden

Resultatet av dugnaden kan også sees igjen på prosjektporteføljen for omstillingsprogrammet. Av prosjektoversikten for 1999 framgår det at det kun var 10 av 75 prosjekter som var initiert av GIG (13%) (Infoavis Gla i Glåmdal, februar 2000)<sup>19</sup>. I det påfølgende driftsåret har omstillingsselskapet jobbet for å være en mer proaktiv utviklingsaktør. I 2000 var 25 av 69 prosjekter egeninitierte (36%) (Infoavis Gla i Glåmdal, februar 2001). Administrasjonen uttales da også: *”Vi har nå tatt mer styringen. Vi initierer selv flere prosjekter, og målsetningen vår er å være en pådriver og stimulere til positivitet.”*

Nå er det naturligvis noe snevert bare å ta med hvem som står som prosjekteier/idéhaver når rollen til omstillingsselskapet beskrives. Også for prosjekter hvor eierskapet tilhører aktører i regionen er GIG i mange tilfeller en viktig pådriver for å få igangsatt og gjennomført slike enkeltstående prosjekter. På samme måte spiller aktører i området ofte en avgjørende rolle i iverksettelsen av såkalte egeninitierte prosjekter. At det regionale næringslivet og andre viktige organisasjoner deltar i omstillingsprogrammet både som prosjekteiere og som prosjektledere er naturligvis svært viktig for å sikre at omstillingsarbeidet forankres i regionen.

Omstillingsselskapet hevder at nettopp det å koble ulike aktører og aktiviteter er av stor betydning: *”Vi driver med koblerivirkosomhet. Vi leter hele tiden etter personer og*

---

<sup>19</sup> Egeninitierte prosjekter defineres her som prosjekter hvor GIG står som idehaver/prosjekteier.

*virksomheter som kan kobles sammen. Hører vi om ulike ideer og tiltak forsøker vi å koble dem opp mot andre satsinger i omstillingsprogrammet.*” Et eksempel på hvordan dette foregår i praksis er paraplyprosjektet Glåmdalstre (som inngår i satsingsområdet Naturressurser). I dette paraplyprosjektet inngår blant annet et Tresenter, som er under etablering på Grue, og som etter planen skal huse ulike virksomheter som driver innenfor tresektoren (eksempelvis nisjesagbruk, møbelproduksjon, treullproduksjon). GIG har knyttet både lokale og eksterne bedrifter til dette tresenteret. I tillegg er også de lokale myndighetene involvert. Videre søker GIG å koble aktiviteter ved tresenteret opp mot en treårig designutdanning som er under planlegging ved Høgskolestiftelsen i Kongsvinger, og som vil være rettet mot tredesign. Det vil være aktuelt å bruke bedriftene og tresenteret både i forbindelse med praksisoppgaver for studentene, som lokalitet for ulike typer kursing og som avtakere for de uteksaminerte kandidatene. Ved å ta utgangspunkt i eksisterende regionale ressurser kan dette tiltaket få til en tettere kopling mellom utdanning og næringsliv i regionen. Med bakgrunn i antakelsen om at vekst helst bør skje med basis i egne ressurser og at kompetanse blir en stadig viktigere konkurransefaktor (jf.del.1, kap.2), har tiltaket en fornuftig innretning og representerer et potensiale for økt verdiskapning og etablering av nye arbeidsplasser. Det er imidlertid mange aktører som skal trekke i samme retning for at tiltaket skal lykkes.

Som tidligere påpekt skal et omstillingsprogram i første rekke utrede og avklare muligheter, og dessuten tilrettelegge for at utviklingsmulighetene og vekstpotensialet kan realiseres. En kritisk faktor, særlig i forbindelse med egeninitierte prosjekter, er at arbeidet blir videreført etter at mulighetene er avklart og omstillingsprogrammet på mange måter har gjort sin del av jobben som iverksetter. For å dra prosjektet videre må andre aktører trekkes inn i de sentrale rollene, og i den forbindelse er de etablerte næringslivsaktørene særlig viktig. Disse må inn som pådrivere i prosessen eller som viktige støttespillere. Det vil imidlertid ofte være vanskelig å involvere dem om de ikke har vært aktive i utrednings- og avklaringsfasen for prosjektet.

En av deltakerne i omstillingsprogrammet hevder at det ofte kan være vanskelig å få med sentrale næringslivsaktører. Mange av de store bedriftene i området er eksternt eid, og dette bidrar til å vanskeliggjøre et engasjement. På den annen side er ofte ledelsen i disse bedriftene fra regionen, og dermed burde mulighetene for engasjement være tilstede. Det er også flere eksempler på at større aktører har involvert seg i omstillingsarbeidet. Igjen vil vi trekke fram paraplyprosjektet Glåmdalstre. Opprinnelig slet omstillingsprogrammet med å få deltakelse



fra de sterke aktørene innenfor treindustrien. Med etableringen av Tresenteret, hvor blant annet lederen av et av de største sagbrukene i regionen (Løvenskiold Kirkenær Bruk AS) er sterkt involvert, kan det se ut som om dette har bedret seg. I et annet viktig prosjekt Kunnskapsparken i Kongsvinger, som inngår i satsingsområde Lærerike Glåmdal, har en sterk lokal entreprenør vært en pådriver i arbeidet helt fra starten av.

### Vår vurdering

Den koblerivirksomheten som omstillingsselskapet driver med må sies å være positiv. Det finnes flere eksempler på at aktører og selskaper er koblet sammen på en fornuftig måte. En viktig faktor for programmet suksess er også at de klarer å få med det som en av deltakerne i programmet omtalte som *"de profesjonelle lokale ildsjelene"*, dvs. kompetente næringslivsaktører som føler et engasjement for stedet og regionen. Slike dyktige aktører må inn i prosjektarbeidet på et så tidlig tidspunkt som mulig, slik at de har et eierskap til prosessen. Dette er særlig viktig i de større egeninitierte prosjektene. Et mulig grep kan være at det i slike prosjekter brukes dyktige ressurspersoner i næringslivet som prosjektledere ved at de kjøpes fri for en avgrenset tidsperiode.

## **3.6. PLP metoden**

### Beskrivelse av bruken av PLP

I prinsippet skal prosjekter i omstillingsprogrammene utformes etter PLP-modellen. GIGs oppgave er å sikre at dette prosjektstyrings verktøyet også anvendes for søknader/prosjektbeskrivelser som innvilges i Glåmdal. GIG har også organisert gjennomføringen av PLP-kurs for ulike aktører som er involvert i omstillingsarbeidet. Hittil har til sammen 80 personer i Glåmdal deltatt på PLP-kurs (pr.1.3.2001).

Administrasjonen i GIG sier følgende om praktisering av PLP-modellen: *"Vi kjører hardt etter PLP. Det er mange som rister på hodet av PLP, de mener det tar for mye tid. Allerede første gangen vi prater med folk, så er vi opptatt med at vi får inn de essensielle tingene for å*

*kunne gå videre. Målsetninger, budsjett, finansieringsplan, gjennomføring, alt må være på plass. Vi jobber med å få forståelse for dette, men det er ikke alltid like enkelt.”*

Tilbakemeldinger vi har innhentet fra i området bekrefter at mange aktører synes det er krevende å ta i bruk PLP-verktøyet. Det er også enkelte aktører som mener at det i noen sammenhenger bør åpnes for større grad av fleksibilitet i bruken av PLP. Til tross for en viss skepsis er det ingenting som tyder på at bedriftene av den grunn vegrer seg for å bruke programmet. Gjennomgående har det vært god tilgang på prosjekter i området.

#### Vurdering av bruken av PLP-metoden

En potensiell svakhet ved PLP-modellen er at det kan bidra til en ”byråkratisering” av prosjektgjennomføringen. Særlig i forhold til utviklingsprosjekter av begrenset størrelse i små og mellomstore bedrifter kan en for stringent bruk av PLP implisere at det relativt sett anvendes for mye ressurser til å lage en struktur for prosjektet.

Samtidig er det også fordeler knyttet med at et program har en gjennomført bruk av PLP. Det unngås da at det brer seg en holdning i næringslivet om at bedrifter behandles ulikt i møte med administrasjonen, og at det stilles ulike krav til prosjektene. I tillegg vil også PLP ha en læringseffekt for de bedriftene som bruker av metoden. En aktør i området uttaler: *”Flere bedrifter har begynt å bruke PLP internt, det har en oppdragende effekt. Jeg tror derfor det er viktig at vi bruker PLP for å få inn en grunnholdning i næringslivet om hvordan prosjekter skal gjennomføres.”*

Vår samlede vurdering er at bruk av PLP har bidratt til å skape en god struktur i gjennomføring av prosjektarbeidet i omstillingsprogrammet. Samtidig vil vi understreke viktigheten av at omstillingsselskapet særlig for de minste prosjektene viser en viss fleksibilitet i bruken av dette prosjektstyring verktøyet.

### **3.7. Kontakten med næringslivet**

#### Bakgrunn

De overordnede målsetningene for omstillingsbevilgningen er å styrke den lokale utviklingskompetansen og å fremme etableringen av lønnsomme arbeidsplasser. For å nå disse målene er det viktig at omstillingsprogrammet får et godt inngrep med det regionale/lokale næringslivet. I Glåmdal er det bosatt ca. 54000 mennesker, og det er registrert ca. 1900 bedrifter (med ansatte) (SSB Bedrifts- og foretaksregisteret). Følgelig står omstillingsprogrammet overfor en meget krevende oppgave i forhold til det å forankre utviklingsprosessene i det regionale næringslivet. Størrelsen på omstillingsprogrammet i Glåmdal, målt i kroner, er også relativt sett betydelig mindre enn i de lokale omstillingsprogrammene. Dette blir tydelig når den totale størrelsen på omstillingsprogrammet sees i forhold til antall potensielle støttemottakere i form av bedrifter i områdene. I Glåmdal for år 2000 utgjør det totale tilskuddsbeløpet på 10,0 millioner kroner i overkant av 5 000 kr. pr. bedrift om vi fordeler beløpet på alle bedriftene i området, mens det eksempelvis i omstillingsprogrammet i Sokndal dreier det seg om ca. 61 000 kr. pr. bedrift.

#### Beskrivelse av kontakten mellom selskapet og næringslivet

Siden programmet i Glåmdal dekker et vesentlig større geografisk område enn de lokale programmene, og siden det relativt sett har et betydelig mindre beløp til fordeling på prosjekter, er det ikke overraskende at omstillingsprogrammet i Glåmdal er ”mindre kjent” blant bedriftene i dette området enn hva tilfelle er for de lokale programmene. I forbindelse med vår evaluering har vi gjennomført en survey hvor vi blant annet spurte et representativt utvalg av bedrifter i de geografiske områdene som inngår i evalueringen om de kjenner til at det drives omstillingsarbeid i området. I Glåmdal var det i underkant av 30% av spurte

bedriftene som var klar over at det var i gang et omstillingsprogram <sup>20</sup>, mens det blant bedrifter som omfattes av lokale omstillingsprogrammer, dvs. omstillingsprogrammer som kun innbefatter en kommune, var nesten to av tre bedrifter som var klar over at det foregikk et offentlig initiert omstillingsarbeid i området.

Funn fra den mer kvalitative delen av vår undersøkelse viser også at det er krevende for et regionalt program å få et godt inngrep med næringslivet. Enkelte aktører i området mener at Gla i Glåmdal burde satset mer på oppsøkende virksomhet blant bedriftene, mens andre mener at de har gjort mer enn nok. Det vil naturligvis alltid være ulike oppfatninger om hva som burde vært gjort, uten at den ene oppfatningen nødvendigvis er mer ”riktig” enn den andre. Det kan imidlertid påpekes at man nettopp gjennom idedugnaden forsøkte å ”støvsuge” regionen for prosjekter. GIG har også gjennom sin prosjektaktivitet vært i kontakt med en rekke bedrifter. Men som en følge av at regionen har 1900 bedrifter og administrasjonen kun to ansatte, vil det uansett være et betydelig antall virksomheter som ikke vil bli direkte involvert i omstillingsarbeidet. Dette styrker mulighetene for å finne ”misfornøyde” bedrifter som ikke har deltatt i programmet. Samtidig finnes det naturligvis også fornøyde bedrifter. Eksempelvis uttales det fra en bedrift som har mottatt investerings- og opplæringstilskudd fra GIG: *”I og med at vi har fått hjelp fra Gla i Glåmdal har det vært letter å ta dette steget. Det har gitt oss trygghet for å gjennomføre prosjektet på en forsvarlig måte. Gla i Glåmdal har vært til stor hjelp,”*

SIVA, som har ansvaret for oppfølgingen av omstillingsprogrammet i Glåmdal, hevder at GIGs relasjoner mot næringslivet kan bedres. I sin vurdering av Handlingsplanen for omstillingsprogrammet for 2000 uttaler SIVA: *”Det er etter SIVAs mening behov for å utvikle, eller riktigere fornye, en bredere kontakt med (tunge) aktører i det etablerte næringslivet i regionen i fortsettelsen, slik at det blir en større direkte involvering i omstillingsarbeidet fra det hold”* (SIVA 25.2.00). Denne bemerkningen gjentas også i SIVAs vurdering av Handlingsplanen for 2001.

---

<sup>20</sup> I undersøkelsen ble 66 tilfeldig utvalgte bedrifter i Glåmdal spurt om de kjente til at det ble drevet et offentlig initiert omstillingsarbeid i regionen. Det hevdes fra GIG at begrepet omstilling i liten grad kommuniseres fra omstillingsselskapets side. Blant annet poengteres det at av ca.260 avisoppslag om programmet er ordet omstillingsprogram kun benyttet 7-8 ganger. GIG mener derfor at ”ja-andelen” ville vært høyere om vi hadde spurt bedriftene om de kjente til Gla i Glåmdal og ikke om de viste at det var i gang et omstillingsarbeid i området. Vi brukte imidlertid begrepet omstilling for å ha lik spørsmålsformulering for bedrifter i alle omstillingsprogrammene vi evaluerer, slik at dataene blir mest mulig sammenlignbare. Vi vil også påpeke at det i begge info-avisene fra GIG brukes begrepet ”omstillingsprogrammet” i den innledende presentasjonen av selskapets virksomhet.

SIVA understreker altså at spesielt kontakten mot de større bedriftene i regionen må bedres. Det blir også ofte framhevet som viktig for omstillingsprogrammets suksess at hjørnesteinsbedriftene i et område trekkes inn i omstillingsarbeidet. Hjørnesteinsbedriftene besitter betydelig industriell og markedsmessig kompetanse og flere av dem opererer også på internasjonale markeder preget av sterk konkurranse, og har vesentlig internasjonal erfaring.

Selv om det finnes noen unntak, eksempelvis Hydros engasjement på Rjukan og på Notodden (Gønlund m.fl. 1999), har det tradisjonelt vært vanskelig å engasjere hjørnesteinsbedrifter i lokalt og regionalt omstillingsarbeid. Dette har man også erfart i Glåmdal. Fra omstillings-selskapets side har vært jobbet med å trekke de store aktørene inn i omstillingsarbeidet, og det har også vært igangsatt flere prosjekter der hjørnesteinsbedriftene i området har deltatt. Et sterkere og mer forpliktende engasjement fra de store aktørene har det imidlertid vært vanskelig å få til. En respondent som har vært involvert i omstillingsarbeidet mener at dette i første rekke skyldes bedriftene og ikke omstillingsselskapet: *”Jeg synes de store aktørene må bli flinkere til å jobbe sammen. Jeg tror at GIG kan være en kjemperessurs for dem å ha med seg, men da må de begynne å vise litt mindre kravmentalitet. De må begynne å tenke konstruktivt, og selv vurdere hva de kan bidra med for regionen.”* En annen informant uttaler: *”Jeg opplever mange av de store bedriftene som særdeles hårsåre. De er kravstore, de vil bare at det offentlige skal bidra med midler, og vil ikke ha noen påvirkning på bruken. Det er ikke noe særlig oppbyggelig med slike holdninger.”*

#### Vurdering av kontakten mellom selskapet og næringslivet

Både surveyen og samtaler vi har hatt med personer i området indikerer at det er vanskelig for et regionalt program, som Glåmdal, å være ”synlig” for det samlede næringslivet i regionen. Det er flere potensielle forklaringsfaktorer for dette. For det første har det sammenheng med omstillingsprogrammet i Glåmdal sitt geografiske virkeområde, dvs. at regionale programmet innbefatter betydelig flere bedrifter enn lokale programmer. Lokale programmer, som gjerne er avgrenset til en kommune med noen tusen innbyggere, vil over tid kunne utvikle en nærmere og mer uformell kontakt mot brukerne, dvs. de lokale bedriftene. Det er også et viktig forhold at det i regionale programmer er det lokale tiltaksapparatet som skal være førstelinjetjenesten mot bedriftene og ikke omstillingsselskapet. Videre kan det ha sammenheng med programmets innretning. De lokale programmene i vår evaluering har

gjennomgående vært mer nærings- og arbeidsplassfokusert enn GIG, som har et sterkt søkelys på kompetanseheving.

Videre kan det være et generelt problem i forhold til det å engasjere de store aktørene, at disse gjerne ser på et omstillingsprogram som en "tilskuddsordning". De ønsker også liten innblanding i gjennomføringen av eventuelle prosjekter. I tillegg vil det også kunne være slik at det er det er mindre gode prosjekter som presenteres for omstillingsprogrammet. De strategisk viktige prosjektene ved hjørnesteinsbedriften gjennomføres uavhengig av slike eksterne tilskuddsordninger. Disse forholdene sammen med at det både er ressurs- og tidkrevende å involvere de tunge aktørene i omstillingsprogrammet, må vurderes opp mot de eventuelle gevinstene som kan høstes ved deres deltakelse. Det kan følgelig konkluderes med at det er lite hensiktsmessig å "tvinge" de store aktørene med i omstillingsprogrammet, og at det i første rekke er ønskelig å trekke dem inn når de selv ser på deltakelse som viktig for bedriftens utviklingsmuligheter, hva enten gjelder leverandørsituasjonen, markedsmuligheter eller bedriftens rekrutteringsgrunnlag.

Vanskelighetene med å engasjere de store aktørene i omstillingsarbeidet impliserer også at det som i næringsammenheng regnes som en hjørnesteinsbedrift på et sted ikke nødvendigvis blir en "hjørnestein" eller en nøkkelaktør i omstillingsarbeidet. Omstillingsinnsatsen må ofte basere seg på de alternative ressursene som finnes på et sted. I tillegg er også noe av hensikten med omstillingsarbeidet nettopp å redusere stedet eller regionens avhengighet av slike tradisjonelle hjørnesteinsbedrifter, og utvikle nye kompetanse og ressurser.

GIG har vært opptatt av å spre informasjon om programmet. Både i februar 2000 og i februar 2001 ble det sendt ut en infoavis til alle postadresser i Glåmdal, i tillegg til en del utflyttede glåmdøler. Avisen var en popularisert versjon av årsrapporten for omstillingsprogrammet for henholdsvis 1999 og 2000. I tillegg har programmet jobbet aktivt inn mot lokalpressen, som bare i løpet av 2000 hadde 110 oppslag om programmet. Videre har også administrasjonen informert om programmet blant annet i Lions, Rotary, skogeierselskap, kommunestyre, formannskap, fylkesutvalg og i frokostmøter som kommunene arrangerer. GIG har også opprettet egne forum for utvalgte næringer, blant annet IT-forum og banksjef-forum. Gjennomgående kan det altså se ut som om programmet har jobbet meget aktivt i forhold til det å gjøre programmet kjent. Særlig info-avisen vurderes som et positivt tiltak i så henseende. Det vil imidlertid alltid være krevende å skape tilstrekkelig "begeistring" blant

næringslivsfolk og få dem til å bruke av sin knappe tid på møtevirksomhet enten i regi av GIG eller andre.

## **Kapittel 4. Utvikling og endringer i rollefordelingen i omstillingsarbeidet**

Dette kapitlet skal drøfte rolle- og oppgavefordelingen mellom aktørene og instansene, som på forskjellige måter er involvert i omstillingsarbeidet. Oppmerksomheten rettes mot funksjonen til de kommunale myndighetene, fylkeskommune og SIVA, sett i forhold til det regionale omstillingsselskapet.

### **4.1. Kommunene og regionrådet**

Vi drøfter kommunen både som en politisk institusjon og som en utviklingsaktør. Den overordnede styringen av kommunens aktivitet skjer gjennom folkevalgte organer, og i vår drøfting av kommunen som politisk institusjon vil vi derfor ta for oss de lokale politikernes rolle i omstillingsarbeidet. I drøftingen av kommunen som lokal utviklingsaktør er det administrasjonens rolle som belyses, og vi tar for oss forholdet mellom det lokale tiltaks- og næringsutviklingsarbeidet som drives i kommunene i Glåmdal og det regionale omstillingsprogrammet.

#### **4.1.1. Den politiske styringen**

##### Beskrivelse av rollen til Glåmdal Regionråd

Etableringen av Glåmdal Regionråd i 1994 ga politikerne i de 7 Glåmdals kommunene et felles organ. I regionrådet sitter ordførerne og varaordførerne i disse kommunene. I tillegg deltar også rådmennene, men disse har kun talerett og ikke stemmerett. Videre inngår fylkesordføreren, fylkesvaraordføreren og fylkesrådmannen i Hedmark, sistnevnte kun med talerett. Driften av regionrådet ivaretas av et sekretariat bestående av en regionkonsulent, en regionkoordinator og en sekretær, alle i fulle stillinger. Fylkeskommunen finansierer driften av sekretariatet. I tillegg bidrar de enkelte kommunene med midler, som blant annet går til å iverksette ulike samarbeidstiltak mellom kommunene i regionen.



Regionrådet koordinerer og iverksetter en lang rekke interkommunale tiltak. Av viktige tiltak kan nevnes prosjektet ”Bedre service til lavere kostnad gjennom regionalt samarbeid”, som utreder og prøver ut muligheter for fellesløsninger mellom kommunene på tjenester og oppgaver som de i dag gjør hver for seg. Dette prosjektet finansieres hovedsakelig av KRD. Et annet prosjekt er ”Løsningsorientert plan- og byggesaksbehandling”, hvor det blant annet skal tilstrebes at kommunene etablerer en ensartet behandling av slike søknader. Regionrådet har også ansvaret for regionens deltakelse i de EU-finansierte Interregprosjektene, og samordner også prosjekter gjennom det svensk-norske ARKO-samarbeidet (ARvika-KOngsvinger).

Dessuten koordinerer altså regionrådet den lokale politiske medvirkningen i omstillingsprogrammet. Glåmdal Regionråd er formelt definert som oppdragsgiver for det offentlig initierte omstillingsprogrammet. Kommunene i regionen bidrar også med halvparten av den lokale/regionale medfinansieringen, noe som i sum utgjør 2,5 millioner kroner i året. Fordelingsnøkkelen for kommunene er utledet av den enkelte kommunes andel av regionens befolkning. Den største kommunen, Kongsvinger, bidrar med ca. 0,8 millioner kroner i året.

Den politiske styringen og medvirkningen i omstillingsarbeidet i Glåmdal skal altså skje gjennom regionrådet, og det er blant annet regionrådet som oppnevner styremedlemmer. Vi har tidligere drøftet konfliktene i forbindelsen med etableringen av et organisasjonsstruktur for omstillingsarbeidet i Glåmdal. Både Regionrådet og enkelte politikere søkte innflytelse og var motstandere av en for sterk fristilling av den operative omstillingsenheten. Denne konflikten hadde også betydning for relasjonene mellom Regionrådet og GIG når omstillings-selskapet etter hvert kom i ordinær drift og fikk på plass en egen administrasjon. Regionrådet trakk seg nemlig tilbake og la i svært liten grad føringer på arbeidet til GIG. En representant for regionrådet uttaler: *”Vi satt stort sett på hver vår side. Vi lot de styre butikken og holdt oss i bakgrunnen. Jeg tror også Gla i Glåmdal hadde behov for å vise at de var selvstendige.”*

Etter hvert har det imidlertid bredt seg en erkjennelse i regionen av at det er behov for en bedre samordning av det politiske styringssystemet og det operative omstillingsarbeidet. Bakgrunnen er for det første at omstillings- og utviklingsarbeidet i regionen i siste instans må bygge på politiske vedtak. Følgelig må politikere på en eller annen måte trekkes inn i omstillingsarbeidet. I tillegg finnes det også en mer praktisk begrunnelse, nemlig at

Regionrådet driver en prosjektvirksomhet som i noen tilfeller kan være overlappende med det som iverksettes i regi av GIG. Dermed er det behov for en viss koordinering.

Blant de tiltak som er iverksatt i 2000/2001 for å oppnå en bedre integrering er fellesmøte/fellesseminar mellom Regionrådet og styret i GIG. Fra GIG er det også gjort forsøk på å trekke Regionrådet inn på et tidlig tidspunkt i arbeidet med handlingsplanen. I forbindelse med utarbeidelse av handlingsplan for 2001, ble Regionrådet gitt anledning til å komme med innspill allerede før det var utarbeidet en nytt planutkast. Regionrådet kom imidlertid bare med mindre betydelige innspill, og ønsket at de strategiske valgene og satsingsområdene i 2000-planen skulle videreføres i den nye planen.

#### Vurdering av forholdet mellom Regionrådet og omstillingsselskapet

Det er fordelaktig at Regionrådet og styret i GIG har iverksatt fellesmøter og at Regionrådet nå er bedre integrert i GIGs planarbeid, men i prosjektsammenheng er det foreløpig gjort lite for å samordne aktivitetene. Det bør derfor jobbes for å få til en enda bedre kommunikasjon mellom Glåmdalsvekst og Regionrådet. Det er lite hensiktsmessig at disse instansene har overlappende aktiviteter. En samordning ville gitt en bedre arbeidsdeling mellom Regionrådet og Glåmdalsvekst, eksempelvis ved at Regionrådet fokuserte på effektivisering av kommunen som organisasjon, mens Glåmdalsvekst tar seg av kompetanseutvikling og næringsomstilling. Dette må imidlertid gjøres uten at man oppnår et uønsket skille mellom den politiske/offentlige arenaen og næringsarenaen. I tillegg er det også viktig med gode relasjoner mellom disse instansene siden en videreføring av det regionale utviklingsarbeidet etter at omstillingsperioden er over må bygge på politiske vedtak.

#### **4.1.2. Lokalt tiltaksarbeid**

Vi går så over til kommuneadministrasjonen og de ulike oppgavene som en kommune utfører. Søkelyset rettes mot det kommunale tiltaks- og næringsutviklingsarbeidet og i hvilken grad dette koordineres og samordnes med det regionale omstillingsprogrammet.

### Beskrivelse av situasjonen og endringsprosesser

I et lokalt omstillingsprogram vil det som oftest den lokale satsingen på næringsutvikling og omstillingsprogrammet være integrert. Med andre ord, omstillingsprogrammet vil være synonymt med det lokale tiltaksarbeidet i den aktuelle perioden. En slik integrering er lite aktuelt i et regionalt program som omfatter 7 ulike kommuner, og dermed også 7 kommunale tiltaksapparat av varierende omfang og med ulike organisasjonsmodeller. Utfordringen er derfor å oppnå en hensiktsmessig rollefordeling og samordning mellom det regionale programmet og det lokale tiltaks- og næringsutviklingsapparatet. Fra administrasjonen i GIG uttales det også at de *”jobber inn mot næringssejfer og landbrukssjefer, det er de som er førstelinjetjenesten.”* Det er altså i første rekke det lokale tiltaksapparat som skal ha den ”daglige” og direkte kontakten inn mot bedriftene. Dette bidrar til å understreke at en god samordning er avgjørende for å oppnå en tilfredsstillende forankring av omstillingsarbeidet i det lokale næringslivet.

I deler av omstillingsperioden har imidlertid ikke koordinering mellom GIG og det lokale næringsutviklingsarbeidet vært god nok. Det kan se ut som om den tidligere omtalte konflikten rundt politikernes deltakelse i det operative omstillingsarbeidet til en viss grad forplantet seg inn i administrasjonen i de enkelte kommunene. Det var en viss skepsis til programmet, og de lokale tiltaksapparatene så nærmest på programmet som et konkurrerende virkemiddel. Fra GIG uttales det følgende om den første tiden som operativt omstillingsorgan: *”Vi følte gjerne at næringssejefene oppfattet oss som konkurrenter. Vi hadde mye penger, og hadde derfor kanskje bedre muligheter enn de til å lykkes med næringsutviklingsarbeidet.”*

Også måten prosjekter utvikles på kan bidra til å skape motsetninger. Det er altså i første rekke det lokale tiltaksapparatet som jobber direkte mot bedriftene, og blant annet kan de hjelpe bedrifter med å formulere en prosjektbeskrivelse/søknad til omstillingsprogrammet. I enkelte tilfeller kan dette føre til at omstillingsprogrammet oppfattes som en ”motpart” og ikke som en samarbeidspartner. En representant for det kommunale tiltaksarbeidet uttaler: *”Kommer det en etablerer til oss og vi hjelper de med en søknad ovenfor Gla i Glåmdal og de får nei der, noe det kan være en god begrunnelse for, da blir vi på en måte på bedriftenes side. Det blir litt oss mot Gla i Glåmdal.”* En løsning på dette ”problemet” vil være at GIG involveres så tidlig som mulig i prosjektutforming.

Et tredje forhold som kan vanskeliggjøre koordineringen er den betydelige variasjonen det er i organiseringen av tiltaksarbeidet i de 7 kommunene. Noen kommuner har ansatt nærings sjef med ansvar for tiltaks- og næringsutviklingsarbeidet, mens ordføreren ivaretar denne oppgaven i andre kommuner. Det finnes også kommuner som har valgt å skille ut tiltaksfunksjonen i egne halvkommunale selskaper. Hvilket mandat og hvor stor grad av frihet de ulike aktørene/organisasjonene har for å utføre sitt arbeid varierer også, det samme gjør kommunenes relative bruk av ressurser til tiltaksarbeidet. Samlet bidrar disse ulikhetene til at det blir krevende å etablere et enhetlig system for kommunikasjon mellom GIG og de ulike tiltaksapparatene.

Representanter for administrasjonen i de enkelte kommunene poengterer også at de selv bør bli flinkere til å jobbe aktivt inn mot omstillingsprogrammet. Dialogen mot administrasjon og bruken av programmet må styrkes: *”Vi følte tidligere at vi ikke hadde fått nok tilbake fra programmet. Men vi har ikke vært flinke nok til å komme med prosjekter, og det må vi forbedre.”* En annen representant for den kommunale administrasjonen poengterer at de nå gjennomfører organisatoriske endringer for å få bedre inngrep med programmet: *”Vi må bli flinkere til å utvikle prosjekter. Det kreves mye forarbeid for å få fram et godt prosjekt og her må vårt tiltaksapparat gjøre en bedre jobb mot bedriftene.”*

Også GIG har gjennomført tiltak for å bedre koordineringen med de kommunale tiltaksapparatene. Av særlig betydning her er reaktivering av ”F-16”, som er et samarbeidsorgan for tiltaks- og næringsutviklingsapparatene i de ulike kommunene. F-16 ble opprinnelig opprettet av Glåmdal Regionråd i 1995, og skal fungere som et kontaktledd for ulike typer næringsutviklingsarbeid i offentlig sektor. GIG arrangerer samlinger hver sjette eller syvende uke slik at representantene for de ulike kommunene og GIG kan komme sammen og drøfte felles utfordringer. Det fungerer som et faglig organ, hvor ulike problemstillinger kan belyses. Samarbeidsorganet har imidlertid ingen politisk beslutningsmyndighet. Følgelig er det en forutsetning at også politiske myndigheter, i form av Regionrådet, trekkes inn i arbeidet slik at man på sikt skal få etablert et sterkt regionalt utviklingsverktøy. Aktiviteten til F 16 er imidlertid et viktig steg på veien <sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> I F-16 inngår pr. juni 2001 følgende personer som representerer tiltaksapparatet i de enkelte kommunene: nærings sjefen i Kongsvinger, nærings sjefen i Åsnes, nærings sjefen i Grue, leder av nærings selskap i Våler, ordfører i Sør-Odal, assisterende rådmann i Nord-Odal og skogbruks sjefen i Eidskog. I tillegg kommer landbruks sjefene i Grue, Åsnes, Sør-Odal og Våler, jordbruks sjefen i Nord-Odal, reiselivssjefen i Glåmdal og administrasjonen for GIG.

Fra administrasjonen i GIG hevdes det også at kommunikasjonen med de enkelte kommune administrasjonene med tiden er blitt bedre: *"Informasjonen flyter bedre nå. Det er lettere for kommunene å komme med interessante bedrifter eller prosjekter til oss."* At det har vært en forbedring i kommunikasjonen bekreftes også av tilbakemeldinger vi har fått fra de enkelte kommunene, og det forklares mye med det arbeidet som har vært gjort gjennom F-16.

Kommunikasjonen med næringsjefer og andre på ledelsesnivå i det kommunale tiltaksarbeidet er altså blitt styrket. En undersøkelse som ble gjennomført av Maximite på slutten av 2000, viser imidlertid at den generelle kjennskapen til GIG blant de ansatte i kommunene som er involvert i nærings- og bedriftssaker fortsatt er relativt begrenset. Det var bare rundt en tredjedel av de spurte som svarte at de var helt enig eller nokså enig i påstanden "Jeg har god kunnskap om arbeidet til Gla i Glåmdal" (tab.4.1).

Tabell 4.1. "Jeg har god kunnskap om arbeidet til Gla i Glåmdal" \*)

	N	%
Helt enig	8	6,6
Nokså enig	36	29,5
Nokså uenig	40	32,8
Helt uenig	27	22,1
Vet ikke	11	9,0
Sum	122	100

Note:\*) Spørsmålet ble stilt til kommunalt ansatte som er involvert i nærings- og bedriftssaker i de 7 kommunene  
Kilde: Maximite

#### Vår vurdering av forholdet mellom omstillingsselskapet og de kommunale tiltaksapparatene

I den første tiden var det ikke god nok kontakt mellom GIG og de kommunale tiltaksapparatene. Prosessen som er iverksatt med en reaktivering av "F-16" vurderes imidlertid som positiv. Selv om kommunikasjonen mellom GIG og den kommunale administrasjonen etter hvert har bedret seg på ledernivå, vil det imidlertid ta tid før informasjonen filtreres ned fra ledernivå til saksbehandlerne i kommunene. Her vet man fortsatt for lite om omstillingsprogrammet og det er viktig at de ansvarlige for tiltaksarbeidet i de enkelte kommunene er bevisste på å viderefremme informasjon om omstillingsprogrammet.

Som en del av F-16 prosessen må det også etableres en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom programmet og de kommunale tiltaksapparatene. Det naturlige at man bruker de kommunale

næringsfondene til å støtte gründer- og nyetableringsvirksomhet og mindre utviklingsprosjekter i etablerte bedrifter. Det regionale omstillingsprogrammet kan ta seg av de større prosjektene og da gjerne prosjekter som involverer flere bedrifter og som har en regional innretning. Ifølge GIG er det også intensjonen at det skal være slik, men fra aktører rundt i kommunene hevdes det at denne arbeidsdelingen enda ikke er godt nok etablert.

## 4.2. Fylkeskommunen

### Beskrivelse av fylkeskommunens rolle i Glåmdal

I de fleste tilfeller vil fylkeskommunen har en eierrolle i de statlig initierte omstillingsprogrammene, siden de bidrar med en viss andel av den lokale/regionale medfinansieringen. Hedmark fylkeskommune bidrar med 25% av det samlede beløpet som bevilges til omstillingsprogrammet GIG, dvs. 2,5 millioner kroner årlig. Dette økonomiske engasjementet gir fylkeskommunen en mulighet for å påvirke utformingen og gjennomføringen av omstillingsarbeidet. Med penger følger som kjent også innflytelse. Vi vurderer det også som positivt at Hedmark fylkeskommune bruker av egne inntekter til å støtte omstillingsarbeidet. I mange områder dekkes fylkets innsats med midler som fylket har fått overført via statsbudsjettet (såkalte 551-midler). Slike midler er det også knyttet spesifikke bestemmelser til bruken av (se for eksempel del 6, kap.4.2).

Vanligvis er fylkeskommunen mest aktive i avklaring- og strategifasen. I Glåmdal bidro fylkeskommunen med analysene som lå til grunn for søknaden og den første handlingsplanen for omstillingsprogrammet. I sin uttalelse til denne handlingsplanen forsikret fylkeskommunen at den ønsket å ivareta en aktiv rolle også i fortsettelsen: *"På denne bakgrunn og som følge av Hedmark fylkeskommune økonomiske engasjement i prosessen ønsker fylkeskommunen å delta aktivt i implementering og oppfølging av handlingsplanen "Gla i Glåmdal" (Hedmark fylkeskommune 18.3.98). Fylkeskommunen kom i denne uttalelsen også med vesentlige faglige innspill til handlingsplanen.*

Fylkeskommunen så altså for seg en rolle både som et bevilgende organ og som en sterk faglig aktør. Utspillet kan sees i lys av den kampen om posisjoner som preget omstillings-

arbeidet i den første operative perioden. Det har sannsynligvis også sammenheng med at fylkeskommunen kom noe i bakgrunnen i omstillingsprosessen, siden det var Regionrådet som representerte det regionale mellomnivået i omstillingsprogrammet. Som vi har vært inne på tidligere ønsket KRD et omstillingsorgan som kunne fungere mest mulig selvstendig i forhold til politiske organer (jf.kap.3), og i bevilgningsbrevet avgrenses derfor Hedmark fylkeskommunes faglige rolle i det operative omstillingsprogrammet til observatørstatus i styret for omstillingsprogrammet (KRD 1.4.98). Bakgrunnen for å gi fylket en observatørplass er: *”...å sikre at omstillingsprogrammet får en god kopling til det øvrige utviklingsarbeidet i Hedmark fylke”* (ibid.). Det understrekes også at en slik posisjon vil sikre en erfaringsoverføring til andre typer utviklingsarbeid i fylket. Fylkeskommunen tillegges altså en relativ ”passiv” rolle i omstillingsarbeidet, mens det i første rekke er observatøren fra SIVA/SND som skal bidra med faglige råd <sup>22</sup>.

Tilbakemeldinger fra regionen beskriver da også fylkeskommunens faglige rolle i det operative omstillingsarbeidet som relativ tilbaketrukket og passiv. Fylkeskommunen har i liten grad benyttet observatørstatusen i styre til å komme med vektige innspill i prosessen. Nå kan det naturligvis stilles spørsmål om hvilke type innspill fylket eventuelt skulle bidra med. Det er i første rekke SND/SIVA som har bygd opp kompetanse på gjennomføring av omstillingsprosesser. I fylkeskommunen er det ikke akkumulert samme type profesjonalitet i forhold til omstillingsarbeid. I de lokale programmene har fylkeskommunen ofte en viktig rolle ved at de kan bringe inn et regionalt perspektiv i arbeidet. I GIG, som er et regionalt program, er dette naturligvis av mindre betydning. Dermed ender fylkeskommunens observatør i styret for GIG opp som en ”tilhører”. Mer generelt illustrerer situasjonen i Glåmdal at fylkeskommunens rolle problematiseres og vanskeliggjøres når det eksisterer flere regionale ”overbygninger” (fylket, Regionrådet, GIG).

I det opprinnelig tildelingsbrevet fra KRD ble det understreket at hensikten med observatørstatusen i første rekke var å overføre erfaring fra omstillingsarbeidet i GIG til annet utviklingsarbeid som fylket støtter. Dette innebærer blant annet å trekke GIG inn i det Regionale utviklingsprogrammet (RUP) for Hedmark fylkeskommune. Dette er blitt gjennomført og GIG inngår som et av tiltakene innenfor programområde 6.2 ”Samarbeid og omstilling”(Regionalt utviklingsprogram 2001, Hedmark fylkeskommune). Satsingsområdene

---

<sup>22</sup> Regionrådet står som formell mottaker av omstillingsbevilgningen. Av tekniske årsaker overføres imidlertid midlene til Hedmark fylkeskommune som står for utbetaling til Gla i Glåmdal.

for GIG er imidlertid tatt inn uten at det er gjort noen tilpasninger i forhold til hva som er den overordnede målsetningen for utviklingsprogrammet eller for dette spesifikke programområde.

#### Våre vurderinger av fylkets rolle

Faglig sett har altså fylket hatt en tilbaketrukket rolle i omstillingsarbeidet i Glåmdal. Siden fylkets observatør i omstillingsstyre i liten grad bidrar med faglige råd, ender vedkommende mer eller mindre opp som en "kontrollør". Dette styrker ikke fylkets posisjon i omstillingsarbeidet. En av de sentrale aktørene i Glåmdal gjør seg også følgende betraktninger rundt observatørstatusen: *"Det må ikke være for mange observatører i et styre, da blir det for mange å ta hensyn til, og det kan legge bånd på diskusjoner. Skal vi ha folk med i styret, må de også kunne bidra med noe."*

En forankring av omstillingsarbeidet i det øvrige plan- og utviklingsarbeidet som drives i fylket forutsetter heller ikke primært at fylket har en observatør i styret, men kan ivaretas gjennom etablering av andre typer relasjoner mellom omstillingsprogrammet og fylket.

### **4.3. SIVA**

#### Beskrivelse av SIVAs rolle

I de fleste omstillingsområdene har KRD gitt SND ansvaret for å drive med rådgivning, oppfølging og kvalitetssikring av det operative omstillingsarbeidet. I Glåmdal er det imidlertid SIVA som ivaretar denne oppfølgingen.

Som allerede påpekt var SIVA en viktig aktør i avklarings/søknadsfasen, og var med på å dra i gang det regionale utviklingsarbeidet i området. SIVA var også viktig i forhold til det å holde omstillingsprosessen gående i den første vanskelige delen av gjennomføringsfasen (1998). Etter at programmet fikk på plass en egen administrasjon har imidlertid SIVA hatt en betydelig mer tilbaketrukket rolle.



I SIVA er det én person som har det primære ansvaret for å følge omstillingsarbeidet i Glåmdal. Vedkommende har helt siden begynnelsen av 1990-tallet på ulike måter vært involvert i det regionale utviklingsarbeidet i området. Representanten sitter som observatør med talerett i omstillingsstyret, og skal ellers være tilgjengelig for rådgivning i forbindelse med prosjekter og tiltak. Fra SIVAs side er det ikke definert hvor stor andel av hans stilling som skal brukes til å følge omstillingsarbeidet i Glåmdal. Ifølge vedkommende kan dette variere, men i perioder kan det dreie seg om opp mot 1/3 av den fulle stillingen hans, men da i kombinasjon med andre SIVA aktiviteter i området.

Tilbakemeldinger vi har fått fra sentrale aktører i regionen tyder på at kommunikasjonen mellom omstillingsselskapet og SIVA har vært for dårlig. Administrasjonen i GIG hevder at de ikke har fått utnyttet de ressursene som er knyttet til denne rådgivningsfunksjonen, mens det fra SIVAs representant blir påpekt at det er muligheter for å involvere dem mer i det operative omstillingsarbeidet. En tettere og bedre dialog vil følgelig kunne utløse viktige ressurser for omstillingsarbeidet, men dette forutsetter at administrasjonen og SIVAs representant å finner fram til bedre måter å samhandle på.

Etter at SIVA innledningsvis var en pådriver i omstillingsarbeidet i Glåmdal har altså SIVA de siste årene mer blitt en mer tilbaketrukket kontrollør. Unntaket er i første rekke arbeidet med kunnskapsparken i Kongsvinger og næringshagene i de enkelte kommunene ("Lærerike Glåmdal"), hvor SIVA er en viktig deltaker.

### Diskusjon av SIVAs rolle

Når vi skal diskutere SIVAs rolle vil det være naturlig å ta for seg eventuelle ulemper knyttet til at det er SIVA og ikke SND som har oppfølgingsansvaret for omstillingsprogrammet i Glåmdal. Når det gjelder bruk av ressurser til oppfølging så er det vanskelig å si noe eksakt om dette, siden den ressursen som SIVA bruker i området både går til oppfølging av omstillingsprogrammet og til å ivareta andre oppgaver for SIVA i området. Derimot vil SND i utgangspunktet ha betydelig bedre forutsetninger for å drive med erfaringsoverføring fra andre omstillingsområder, siden de er involvert i flere programmer og har bygd opp et større

administrativt system for oppfølging av omstillingsprosesser <sup>23</sup>. Fra aktører i omstillingsprogrammet i Glåmdal hevdes det også at ”vi føler at vi har mistet noe av linken til de andre omstillingsprogrammene”.

SND har også en rekke tjenesteprodukter som tilbys de ulike omstillingsprogrammene. I Glåmdal har man benyttet seg av PLP-kurset, men de øvrige tjenesteproduktene ikke har vært anvendt i området. Mulighetene for å benytte disse tjenesteproduktene ville vært større om SND hadde hatt oppfølgingsansvaret, siden det i stor grad er den stedlige representanten som ”selger inn” produktene til omstillingsprogrammene. SIVA har ikke et tilsvarende spekter av tjenesteprodukter som de kan tilby.

En annen viktig funksjon som SND ivaretar i de områdene hvor de har oppfølgingsansvaret er at den stedlige representanten kan formidle kontakt mellom bedrifter i området og andre SND virkemidler. Nå viser det seg imidlertid at foretak i Glåmdalsregionen i 1999 mottak vesentlige mer støtte i form av risikolån og tilskudd enn bedriftene i de andre regionene i Hedmark (Årsrapport 1999, SND Hedmark). Selv om det er SIVA som har oppfølgingsansvaret for omstillingsprogrammet i Glåmdal, virker det altså som om bedriftene i Glåmdal har etablert gode samarbeidsformer med SND. Imidlertid har det vært ressurskrevende for administrasjonen i GIG å gjøre seg kjent med SND systemet og å etablere de rette kontaktene inn i SND systemet, slik at potensielle bedrifter i omstillingsprogrammet kan formidles videre til SND når de er moden for det. Hadde SND hatt oppfølgingsansvaret ville administrasjonen i GIG fått en avlastning i dette arbeidet.

Videre er det også en ulempe for omstillingsprogrammet i Glåmdal at institusjonen med oppfølgingsansvar ikke yter finansiell bistand på prosjektnivå. I områder hvor SND har oppfølgingsansvaret utarbeides det årlig oppdragsplaner hvor SND signaliserer at de ønsker å gi støtte til noen utvalgte prosjekter i den kommende planperioden. Dette styrker prosjektenes finansielle basis, sikrer engasjement og faglig rådgivning på de utvalgte prosjektene, og i tillegg bidrar det til å gjøre omstillingsprogrammet mer kjent innad i SND-systemet. Særlig etter at omstillingsperioden er over er det viktig at det er etablert gode relasjoner mellom SND og det regionale utviklingsapparatet i området.

---

<sup>23</sup> Oppfølgingen ivaretas av SNDs avdeling for regional omstilling som det er knyttet 6 årsverk til. I tillegg er personell ved de regionale kontorene involvert i oppfølgingen av omstillingsarbeidet.

Det er imidlertid også fordeler forbundet med å ha SIVA inne i programmet. For det første fikk man inn en aktør med betydelig kjennskap til regionen. Allerede i 1969 etablerte SIVA et industrivekst anlegg i Kongsvinger, og selskapet forvalter nå store eiendomsmasser i dette området. Følgelig har selskapet en egeninteresse av at det genereres positive utviklingsprosesser i regionen. Samtidig kan imidlertid SIVA engasjement i ulike sammenhenger i regionen, svekke mulighetene for observatøren til å ha den objektive distansen til omstillingsprogrammet som en ekstern bidragsyter ideelt sett bør ha.

Videre har SIVA etterhvert framstått som en framtidsrettet aktør i det norske virkemiddelapparatet. SIVA ser nå ut til å bevege seg fra å være en ren eiendomsforvalter til å i økende grad fokusere på næringsutvikling, blant annet ved å støtte oppunder nettverksbygging og utvikling av innovasjonsmiljøer. I en nylig gjennomført evaluering beskrives SIVA som den fremste instansen i det norske virkemiddelapparatet i forhold til det å utvikle nettverk og kunnskapsmiljøer. Særlig viktig i dette arbeidet er SIVAs kunnskapsparker og næringshager. SIVA omtales også som en eksperimenterende aktør som søker nye måter å tenke og arbeide med næringsutvikling på (Wiig Aslesen m.fl. 2000:179). Med sitt fokus på utvikling av produksjons- og innovasjonsmiljøer, fungerer de langt på vei som et alternativ til SND hvor kjerneaktiviteten er tilskudd og lån til enkelt bedrifter.

Også omstillingsprogrammet i Glåmdal har sterkt fokus på læring og nettverksbygging. Dette komme særlig til uttrykk med satsingsområde "Lærerike Glåmdal", som er det satsingsområde som det er avsatt mest ressurser til i budsjettet for 2001. Med utgangspunkt i SIVA konseptet om kunnskapsparker og næringshager, hvor blant annet vekstimpulser skal overføres fra parken til hagene, ønsker man å etablere en kunnskapspark i Kongsvinger og næringshager rundt i de forskjellige kommunene. Dette arbeidet er godt i gang og SIVA har foreløpig vært en bidragsyter til å få i gang denne prosessen. Skal man lykkes med å etablere slike arenaer for læring og utvikling, er det viktig at SIVA også i fortsettelsen er en medspiller i dette arbeidet. SIVA kan både bidra med erfaringsoverføring fra andre kunnskapsparker og næringshager hvor de er involvert, og i tillegg yter de direkte økonomiske støtte til etableringer (hager/parker) som får SIVA status. Uten SIVAs engasjement i regionen er mulighetene for å lykkes med satsingen på en kunnskapspark og næringshager mindre. Det er imidlertid en viss motsetning mellom GIGs ønske om næringshager i alle kommunene, og SIVAs ønske om å opprettholde en viss eksklusivitet for næringshage konseptet. Dette er et forhold som må avklares i den videre prosessen.

### Vår vurdering av SIVAs rolle

Slik vi ser det er det altså flere ulemper forbundet med at det er SIVA og ikke SND som har oppfølgingsansvaret i Glåmdal. Samtidig har imidlertid SIVA en viktig rolle i området, særlig i forbindelse med satsingen på kunnskapspark og næringshager, som er strategisk viktig for omstillingsprogrammet. Skal det gjøres eventuelle endringer med hensyn til observatørstatus i omstillingsprogrammet i Glåmdal må det skje i tett dialog med de involverte partene. Det er svært viktig at GIG i utgangspunktet forsikrer seg om at en endring av SIVAs rolle i omstillingsprogrammet ikke får negative konsekvenser for SIVAs engasjement i etableringen av kompetente næringsmiljøer i regionen.

## Kapittel 5. Noen foreløpige erfaringer og effekter av omstillingsarbeidet

I dette kapitlet vil vi trekke ut noen foreløpige erfaringer fra omstillingsarbeidet i Glåmdal. Å formidle erfaring fra operativt omstillingsarbeid er av stor verdi i forhold til oppstart av nye omstillingsprogrammer. I tillegg vil vi ta for oss noen foreløpige resultater og effekter av arbeidet så langt. Kapitlet bygger i hovedsak på omstillingssenhetens egenrapportering.

### 5.1. Aktivitetsomfang

Tabell 5.1. gir en samlet oversikt over aktiviteten i omstillingsprogrammet så langt.

Tabell 5.1. Iverksatte prosjekter i omstillingsprogrammet Gla i Glåmdal \*

Type prosjekt	1998	1999	2000	Pr. 1.03. 2001	Sum	%
Antall iverksatte forstudier	4	40	18	3	<b>65</b>	31
Antall iverksatte forprosjekt	1	32	55	11	<b>99</b>	48
Antall iverksatte hovedprosjekt	1	10	27	6	<b>44</b>	21
<b>Totalt antall iverksatte prosjekter</b>	<b>6</b>	<b>82</b>	<b>100</b>	<b>20</b>	<b>208</b>	100

Note: \* Vi gjør oppmerksom på at prosjektideer kan opptre flere ganger, dvs. både som forstudie, forprosjekt og eventuelt også som hovedprosjekt.

Totalt er det pr.1.3.2001 iverksatt 208 prosjekter i omstillingsprogrammet Gla i Glåmdal (tab.5.1). Hovedintensjonen med omstillingsprogrammet er å utrede og avklare muligheter for vekst og utvikling, og dette gjenspeiles i prosjektaktiviteten. Nesten 4 av 5 iverksatte prosjekter er forstudier eller forprosjekter. Den begrensede prosjektaktiviteten i 1998 hadde blant annet sammenheng med at gjennomføringen av omstillingsprogrammet ikke startet før i april det året, og at de tidligere omtalte problemene rundt organiseringen av programmet forsinket iverksettelsen av prosjekter. Når det gjelder fordelingen mellom egeninitierte prosjekter, dvs. prosjekter som har vært initiert av omstillingsselskapet, og prosjekter som har

vært initierte av andre og hvor omstillingsselskapet har vært bidragsyter, så har vi tidligere vist hvordan andel egeninitierte prosjekter økte fra 13% i 1999 til 36% i 2000 <sup>24</sup>.

Et annet viktig moment for å skape engasjement i omstillingsarbeidet er at de aktørene som står som prosjekteiere også bidrar med egeninnsats i form av egenkapital ved gjennomføring av prosjektet. Det skal være en viss risiko for bedriften om prosjektet mislykkes. I snitt bidrar GIG med rundt 60% av de totale kostnadene for prosjekter hvor GIG deltar på finansierings-siden, mens det resterende dekkes av egenandel og andre finansieringskilder (tab.5.2). Sammenlignet med enkelte andre omstillingsprogrammer i vår evaluering, er dette en relativ høy andel og har sammenheng med at GIG har kjørt flere store egeninitierte prosjekter. I slike prosjekter må det meste av kostnadene dekkes av GIG. Det gjennomsnittlig beløpet som er innvilget pr. prosjekt fra GIG er ca. 126 000 kroner. Samlet hadde prosjektene en gjennomsnittlig størrelse på ca. 215 000 kroner.

Tabell 5.2. Prosjektkostnader (1000 kr.)

	1998	1999	2000	Sum	Beløp pr. prosjekt *
Innvilget beløp fra omstillingsprogrammet	8 343	7 826	7 550	23 718	126,2
Prosjektens totale kostnader (inkludert egenandel og andre finansieringskilder)	13 511	--	--	40509	215,5
Omstillingsprogrammet andel av de totale kostnadene	61,7	--	--	58,5	

Note: \* Antall iverksatte prosjekt pr.31.12.2000 var 188.

Omstillingsprogrammet er forutsatt å gå inn i prosjekter med relativ høy risiko, dvs. prosjekter som er vanskelig å finansiere via andre finansieringskilder. Tabell 5.3 viser at tre fjerdedeler av prosjektsøknadene er innvilget. De avslåtte søknadene er enten ikke gode nok, eller ikke relevante nok for programprofilen. Bare 7 % av prosjektene er blitt stanset underveis. Vanlige årsaker til dette er manglende framdrift i prosjektet, eller at prosjekteier er gått konkurs eller firmaet er blitt oppløst.

<sup>24</sup> Det er imidlertid meget vanskelig å avgjøre hva som er egeninitierte prosjekter og hvilke som er initiert av alle, siden de fleste prosjekter etableres i et samspill mellom GIG og aktører i området. Således er det en viss usikkerhet knyttet til dette anslaget.

Tabell 5.3. Innvilgende og gjennomførte prosjekter pr.1.3.2001

	Antall	%
Antall innvilgede prosjektsøknader	208	74
Antall avslåtte prosjektsøknader	74	26
Totalt antall søknader	282	100
Antall prosjekter som er gjennomført eller under gjennomføring	194	93
Antall prosjekter som er blitt stanset	14	7
Sum	208	100

## 5.2. Resultater og effekter

### Diskusjon av resultater og effekter

Ved måling av resultater og effekter av et omstillingsprogram må en forholde seg både til den overordnede generelle målsetningen for omstillingsbevilgningen, og målsetningen for det spesifikke omstillingsprogrammet. I revidert handlingsplan for 1999 ble det skissert en konkret målsetning for programmet, nemlig at det skulle skape minst 300 nye arbeidsplasser innen 2004. I årsrapporten for 1999 ble det også gjort et forsøk på å vurdere måloppnåelse ved å telle opp hvor mange nyetableringer og opprettelser av nye arbeidsplasser prosjekter i regi av omstillingsprogrammet hadde bidratt til. I handlingsplanen for 2000 har man forlatt målet om antall arbeidsplasser, siden programmet ikke vurderer dette som et godt mål for omstilling. Istedenfor så ønsker GIG i samarbeid med SIVA og SND å etablere en Glåmdalsindeks, siden dette *”synes å være et bedre verktøy å måle effekter av utviklings- og omstillingsarbeid enn opptelling av antall bedriftsetableringer”* (Rapport 2000, Gla i Glåmdal, s.8). Indeksen, som skal være en videreutvikling av en såkalt Innlandsindeks for Hedmark og Oppland, gir en oversikt over en rekke variabler knyttet til næringsstruktur, bosetting og levekårsforhold. Men som vi har vært inne på tidligere er det metodisk svært vanskelig å identifisere hvor mye omstillingsprogrammet har betydd for indeksen og hvor mye andre faktorer har betydd i forhold til endring i slike generelle variabler (jf.kap.2.4).

En eventuell Glåmdalsindeks er enda ikke på plass, men i årsrapporten for 2000, har GIG valgt å vise til utviklingen i utvalgte variabler knyttet opp mot næringsliv, folketall og arbeidsmarked, som muligens kan inngå i en slik indeks. Det presenteres tre ulike variabler som alle viser til en positiv utvikling for regionen. For det første tall fra SSB som viser til en nettoflytting til Glåmdal i løpet av år 2000 på 307 personer. Går vi nærmere inn på tallene

viser det seg at omtrent halvparten av flytteoverskuddet skyldes innflytting fra utlandet. Omstillingsprogrammet har imidlertid neppe særlige påvirkningsmuligheter i forhold til retningen for slike migrasjonsprosesser, muligens med unntak av å tilrettelegge mottakssentre for flyktninger. Vi registrerer også at regionen hadde et betydelig fødselsunderskudd i år 2000 (-175), blant annet som følge av en stor andel eldre (SSB). Regionen ville derfor hatt negativ folketilvekst om det ikke hadde vært for innvandringen.

Det refereres også til at det er blitt 77 færre arbeidsledige i løpet av året, og at det har vært en netto tilvekst på 156 bedrifter til regionen i løpet av denne perioden. Dette siste tallet er hentet fra Brønnøysundregisteret, og viser til at det i 2000 var 214 nyetableringer og 58 konkurser/tvangsavviklinger i regionen. Det er imidlertid et spørsmål om denne oversikten gir et dekkende bilde av endringer i bedriftspopulasjonen i regionen. Som et alternativ har vi basert oss på Skattedirektoratets database over skattepliktige foretak, og vi ser da at omfanget av både tilgang (etableringer) og avgang av foretak er betydelig større enn det dataene fra Brønnøysundregisteret gir inntrykk av (tab.5.4). Nå er riktignok de nyeste tallene fra Skattedirektoratets database fra 1998, men det indikeres likevel et utskiftningsnivå som det må antas ikke har endret seg dramatisk i løpet av en toårs periode. Oversikten viser også vesentlige endringer fra år til år, slik at det er viktig at indeksen baserer seg på tidsserier for å avdekke tendenser.

Tabell 5.4. Bedrifter i Glåmdal 1995-1998, tilgang og avgang \*

	1995	1996	1997	1998
Tilgang	381	382	386	362
Avgang	491	374	397	277
Netto endringer	-110	8	-11	85

Note: \* Dataene er innhentet fra Skattedirektoratet og baserer seg på bedrifter som er skattepliktige. I denne oversikten inngår det også bedrifter *uten ansatte*. Samlet var det registrert 5102 skattepliktige bedriftsenheter i 1998 (Kilde: Spilling 2000).

Så lenge man i omstillingsprogrammet ønsker å operere med mer generelle variabler knyttet til næringsliv, befolkning og arbeidsmarked for å si noe om effekter av omstillingsprogrammet er det viktig at det så snart som mulig etableres faste måleindikatorer for programmet, eventuelt systematisert i form av en Glåmdalsindeks. Disse måleindikatorerne må også kvalitetsikres og det må vektlegges å følge utviklinger og tendenser over en periode på flere år. En fare ved å mer tilfeldig forholde seg til utvalgte variabler er at man bevisst eller ubevisst kan velge å kun trekke fram variabler som viser til en positiv utvikling, eller at



dataene presenteres og bearbejdes på en slik måte at eventuelle positive utviklingstendenser forsterkes.

I tillegg til å bidra til nye arbeidsplasser skal omstillingsbevilgningen også styrke den lokale/regionale utviklingskompetansen. Omstillingsprogrammets bidrag i forhold til det siste mål i første rekke drøftes kvalitativt, og vi kan skille mellom kompetanseheving i det lokale/regionale tiltaksapparatet og kompetanseheving i næringslivet.

Omstillingsarbeid er en læringsprosess. Både personene som er engasjert i administrasjonen for omstillingsselskapet og de aktørene som har deltatt i styrearbeid har gjennom prosessen tilegnet seg betydelig kompetanse i å arbeide med nærings- og samfunnsutvikling. Dette er en kompetanse som sannsynligvis vil komme regionen til gode også etter at omstillingsperioden er over. Etter hvert har også omstillingsprogrammet i større grad involvert de lokale tiltaksapparatene i omstillingsarbeidet, og det må også antas at blant annet revitaliseringen av F-16 bidrar til å styrke kompetansen i de lokale tiltaksapparatene. Videre har også omstillingsprogrammet, sammen med andre interkommunale tiltak i området, bidratt til større grad av regionstenkning på tvers av kommunegrensene. At det både gjennom holdningskampanjer og praktiske tiltak legges et regionalt perspektiv på samfunns- og næringsutviklingen, er svært viktig i en periode hvor offentlig sektor er under press og den nasjonale/internasjonale konkurransen om arbeidsplasser og bedrifter forsterkes.

Det er problematisk å si i hvor stor grad næringslivets utviklingsevne er blitt styrket av omstillingsprogrammets arbeid så langt. Læring og kompetanseheving skjer både gjennom de ulike prosjektene bedriftene involveres i og gjennom deltakelse på ulike kurs i regi av omstillingsprogrammet. Pr. 1.03.2001 er det 80 personer som har deltatt på PLP kurs i Glåmdal, mens 53 har deltatt på andre kurs i regi eller med medvirkning fra omstillingsprogrammet. Blant deltakerne er det både folk fra næringslivet, fra organisasjonslivet og fra det offentlige tiltaksapparatet. Videre har det så langt blitt igangsatt 208 prosjekter, noen av disse involverer flere bedrifter på deltakersiden. I tillegg har GIG drevet rådgivning ovenfor en del bedrifter/personer som har vurdert igangsettelse av prosjekter, uten at det har endt opp med søknad om økonomisk støtte. Vi kan anta at det har vært en læring og kompetanseheving blant bedrifter som har deltatt i omstillingsprogrammet, men når vi samtidig vet at det er registrert i overkant av 1900 bedrifter i regionen (med ansatte) er det klart at bare er en begrenset andel av bedriftene som har vært involvert.

### Vår vurdering av resultater og effekter så langt

Omstillingsprogrammet har bidratt til iverksettelsen av et stor antall prosjekter, totalt 208 så langt. Det er en stor bredde i disse prosjektene og de involverer en rekke enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner.

Å måle effekter i forhold til arbeidsplasser er ikke mulig, siden omstillingsprogrammet jobber mer langsiktig og mot mer overordnede visjoner/målsetningen knyttet til folketallsutvikling. Det må imidlertid kunne antas at det gjennom omstillingsprogrammet har det funnet sted en læringsprosess. Såvel bedrifter som har vært involvert i programmet som aktører som på ulike måter har deltatt i det regionale og lokale utviklingsarbeidet har sannsynligvis fått styrket sin utviklingskompetanse. "Synligheten" av læring og kompetanseheving som følge av omstillingsprogrammet vil imidlertid være vesentlig større i det regionale/lokale utviklingsapparatet enn i næringslivet, siden det dreier seg om en stor region med et betydelig antall bedrifter.

Omstillingsprogrammet har også, sammen med andre interkommunale tiltak, bidratt til å styrke den regionale tankegangen i området. I tillegg er det gjennom omstillingsprogrammet etablert et regionalt utviklingsapparat, som vil være nyttig for det regionale utviklingsarbeidet også etter at omstillingsperioden er over

Omstillingsprogrammet har altså gjennom sin eksistens og sin prosjektaktivitet fått i gang positive prosesser. Hvilke betydning disse prosessene vil ha for den langsiktige demografiske og næringsmessige utviklingen er de imidlertid ikke mulig å si noe eksakt om.

### **5.3. Erfaringer fra omstillingsprogrammet**

På samme måte som fra andre omstillingsprogrammer som vi har analysert i denne rapporten hevdes det også fra GIG at prosjekter synes å være veldig person- eller aktøravhengige. Særlig for større prosjekter er det betydningsfullt at man klarer å involvere aktører med dyp kompetanse innen sitt fagområde som også har et engasjement for fellesskapet og stedet. Et godt eksempel her er etableringen av et Tresenter i Grue, som inngår i paraplyprosjektet

”Glåmdalstre”, og hvor lederen ved det største sagbruket i området er en pådriver for det som ser ut til å bli et vellykket prosjekt. Et annet eksempel er den viktige satsingen på Kongsvinger Kunnskapspark, hvor en lokal bygningsentreprenør har stått sentralt i prosessen. Her er det i tillegg kommet inn en sterk ekstern aktør, Ergo Group (tidligere Posten SDS), som med kompetanse, finansiell styrke og et omfattende forretningsmessig nettverk kan bidra til å løfte prosjektet. I tillegg vil selskapet kunne bidra til å tilføre dette lokale mestringsprosjektet nye perspektiver og ideer. Et tredje eksempel er etableringen av Odalen Næringshage, hvor pådriveren har vært en person fra området med lang næringslivserfaring. Denne næringshagens utviklingsplaner har oppnådd oppslutning og engasjement i det lokale næringslivet. Også de øvrige næringshagene som er under etablering i regionen forutsetter sterke enkeltpersoner som pådrivere og oppslutning fra det lokale næringslivet. En kritisk faktor for suksess er altså at de næringsrettede prosjektene forankres i næringslivet.

En annet viktig forutsetning for at prosjekter skal kunne lykkes er at det etableres gode nettverk i de enkelte prosjektene og mellom relaterte prosjekter. Slike nettverk bidrar til kunnskapsdeling og relasjonelle læreprosesser. Det er også viktig at det etableres en viss beredskap rundt det enkelte prosjekt, slik at utfallet ikke ensidig er avhengig av prosjekteier/leders kompetanse og gjennomføringsevne. Her virker det som at GIG har gjort en god jobb i forhold til det å knytte ulike personer/aktører sammen.

Beveger vi oss opp på programnivå er det viktig at kommunale myndigheter, og det kommunale tiltaksapparatet i særdeleshet, tidlig trekkes med i regionale omstillingsprogrammer. Tiltaksapparatet og kommunens tjenester generelt utgjør en del av bedriftenes rammebetingelser. Det er derfor av betydning at kompetansenivået i det lokale tiltaksapparatet oppgraderes, og at kommunene blir mer næringsvennlige. Det dreier seg her også om en instans med et betydelig forbedringspotensiale, og det er mulig å få som om det raske og synlige resultater. I Glåmdal har omstillingsprogrammet bidratt til at det nå er i gang et omfattende arbeid for å gjøre kommunene mer næringsvennlig, fra GIG hevdes det samtidig at dette arbeidet burde vært iverksatt enda tidligere i omstillingsperioden.

Er det så mulig å peke på noen forhold som kan forklare at prosjekter ikke lykkes? Naturligvis er det alltid en risiko for at prosjekteier/prosjektleder ikke har god nok kompetanse eller forutsetninger for å gjennomføre prosjektet. I Glåmdal ble blant annet dette erfart innledningsvis i paraplyprosjektet ”Glåmdalstre”. Det er derfor viktig at administrasjonen

gjennomfører en god kvalitetssikring av prosjektledere. Videre kan manglende oppslutning rundt et prosjekt bidra til at det mislykkes. I Glåmdal erfarte de dette i forbindelse med prosjektet "Veksthus kvinnelige etablerere". Også spesifikke forholdene innen en gitt næringssektor er med på å avgjøre prosjektenes suksess. Eksempelvis kan konserninterne beslutninger gå på tvers av det som er fordelaktig for lokale aktører, noe som blant annet ble erfart i prosjektet "Kalkunproduksjon".

## Kapittel 6. Avslutningsfasen og videreføring av utviklingsarbeidet

### 6.1. Avslutningsfasen

#### Beskrivelse

Når omstillingsprogrammet i Glåmdal i løpet av inneværende år skal utarbeide Handlingsplan for 2002, går programmet inn i den avsluttende toårsperioden for omstillingsarbeidet (2002-2003). Programmet står da ovenfor betydelige utfordringer.

For det første vil det faktum at programmet nærmer seg avslutningsfasen bidra til at både offentlige og private aktører i regionen i sterkere grad vil etterspørre resultater av omstillingsarbeidet. Det er derfor viktig at programmet legger opp til en bevisst strategi i for å markedsføre resultatene av eget arbeid. Programmet har en ambisjon om å bidra til *holdningsendringer gjennom kompetanseheving*. Å endre lokale meningssystemer er både vanskelig og tidkrevende. Kultur og kollektive holdninger skapes gjennom historiske prosesser og er et resultat av at flere aktører i fellesskap utvikler spesifikke handlingsmønstre. Kulturen, eller uformelle regler for handling, blir både et produkt av aktørenes praksiser, samtidig som den legger føringer på denne praksisen (Berger og Luckmann 1966, Zucker 1983). Det er imidlertid lite realistisk å anta at det finnes én felles holdning eller kultur blant alle innbyggerne i Glåmdal. Kulturen kan ha sine lokale geografiske varianter, den kan følge generasjonsskillelinjer og den kan være knyttet til sosial status. Dette mangfoldet bidrar til å komplisere arbeidet med å endre holdningene i en region. Det mer eller mindre uttalte siktemålet er altså å skape en dynamisk entreprenørregion. Om dette innebærer å bli "lik" klassiske suksessregioner, så vil en slik imitasjon være meget problematisk siden det forutsetter at stedsspesifikke kulturer uten videre kan kopieres og overføres til en ny regional setting (Fløysand og Jakobsen 2001) <sup>25</sup>. I tillegg har vi også erfart at det bare er en begrenset

---

<sup>25</sup> Fra GIG poengteres det at det ikke er en slik imitasjon man ønsker. Det de istedenfor tar sikte på er å utvikle regionens egenart i en positiv retning ved å forsterke de fortrinnene som finnes i området og kompensere for de ulempene man har.

andel av innbyggerene og bedriftene i regionen som deltar i programmet og som derved involveres i holdningsskapende tiltak. Det er derfor lite trolig at et regionalt omstillingsprogram er nok for å endre kulturen(e) i en region.

### Våre vurderinger og anbefalinger for arbeidet i avslutningsfasen

Selv om et omstillingsprogram alene ikke er tilstrekkelig for å endre holdningene i et område, kan det imidlertid bidra til at det iverksettes prosesser som på langt sikt kan bidra til slike holdningsendringer. Programmet langsiktige arbeid med å styrke kompetansenivået i regionen må således betraktes som et steg i riktig retning. Av særlig positive tiltak i den forbindelse, hvor omstillingsprogrammet er bidragsyter, er blant annet innsatsen i forhold til ”Ungt entreprenørskap”, ”Lærerhospitering” og etableringen av et studietilbud innen innovasjon og ledelse ved Høgskolestiftelsen i Kongsvinger.

Samtidig er vår vurdering at det i et omstillingsprogram også må jobbes på kort sikt for å skape oppslutning og positiv omdømme for programmet. Vår anbefaling i den forbindelse vil være at programmet i økende grad tilstreber å synliggjøre resultater av det arbeidet som har vært gjennomført. Fokuset må rettes mot vellykkede prosjekter eller suksesshistorier. Dette kan eksempelvis være bedriftsrettede prosjekter som har bidratt til så styrke de involverte selskapers konkurranseposisjon eller som har gitt vekst i form av nye arbeidsplasser. Selv om det alltid vil være en risiko for at disse arbeidsplassene vil kunne forsvinne igjen i løpet av kort tid, er det viktig rent pedagogisk å illustrere at programmet bidrar til positive utviklingsprosesser. Næringshagene, Kunnskapsparken og Tresenteret er eksempler på hvordan omstillingsprogrammet har bidratt til etablering av læringsarenaer og utvikling av nye nettverksrelasjoner.

Fra GIGs side hevdes det at man har jobbet mye med å synliggjøre slike suksesshistorier, og de har hatt en rekke avisoppslag i lokalpressen. Enkelte aktører som vi var i kontakt med savner imidlertid et enda sterkere fokus på vellykkede prosjekter i omstillingsarbeidet. En av dem uttaler blant annet: *”De burde bli flinkere til å vise fram det de har fått til.”* Dette kan altså tyde på at man ikke har nådd godt nok fram med informasjonen, til tross for en rekke avisoppslag. I begge informasjonsavisene fra programmet trekkes databedriften Servicon fram som et eksempel på hvordan programmet har bidratt til nye arbeidsplasser. Vi mener

imidlertid at man, blant annet i informasjonsavisen, også burde trukket fram andre eksempler på tilsvarende positiv utvikling for bedrifter som er med i programmet. Vår anbefaling til omstillingsprogrammet vil derfor være at man i den neste informasjonsavisen har hovedfokus på hva man har fått til (resultater), og ikke på prosjekter som er i oppstartfasen. Også ved presentasjon av programmets virksomhet for kommunale myndigheter og for næringslivet bør det i avslutningsfasen rettes et fokus mot resultater av arbeidet i løpet av omstillingsperioden.

Glåmdalsvekst rolle etter at omstillingsprogrammet er over vil i stor grad være bestemt av selskapets resultater og omdømme blant politikere og andre sentrale aktører i regionen. Gitt at det derfor er et behov for økt synliggjøring av resultater av omstillingsprogrammet kan det være en aktuell strategi for GIG å konsentrere innsatsen i enda sterkere grad i avslutningsfasen, blant annet ved å satse på noen større utvalgte tiltak som har potensiale i seg til å gi synlige resultater. Dilemmaet programmet står ovenfor er naturligvis at de både har behov for resultater på kort sikt, samtidig som det er viktig å jobbe langsiktig i forhold til en mer positiv utvikling for regionen.

## **6.2. Videreføring av det regionale utviklingsarbeidet**

### Våre vurderinger

Omstillingsprogrammet har sammen med andre regionale og interkommunale tiltak i regionen bidratt til økt grad av regional tenkning i området, blant annet når det gjelder næringsutvikling. Men det er ikke klart hvor langt politikerne i de enkelte kommunene er villig til å gå i forhold til et slikt regionalt samarbeid. Skal det etableres et regionalt næringsutviklingsapparat med tyngde etter omstillingsperioden, må de enkelte kommunene være villig til å kanalisere mest mulig av de ressursene som i dag brukes på det lokale tiltaksapparatet til et regionalt organ. En viss lokal service og oppfølging kan kommunene fortsatt beholde, men det aller meste av utviklingsarbeidet må samordnes i et regionalt organ. De signalene vi har fått fra politikere i kommunene viser at det er ulike syn på denne saken. Noen ønsker sterk satsing på et regionalt tiltaksapparat, mens andre vil prioritere å ha råderett over egne midler og selv drive med tiltaks- og næringsutviklingsarbeid. Det sistnevnte gjelder særlig for de mindre kommunene i ”utkanten” av regionen.

Gitt at det er politisk mulig å etablere et slikt regionalt utviklingsapparat, er det neste spørsmålet hvordan et slikt arbeid skal organiseres. For det første bør et slikt regionalt utviklingsorgan ta utgangspunkt i det utviklingsarbeidet og de utviklingsprosessene som er i gang i området. I omstillingselskapet har de allerede gjennomført diskusjoner om organiseringen av et slikt framtidig regionalt utviklingsarbeidet. I Handlingsplanen for 2001 uttales det: *”Det er et langsiktig mål for omstillingsprogrammet Gla i Glåmdal at den organisatoriske læringen og kompetansen som bygges opp, blir en del av regionenes framtidige utviklingskraft. Glåmdalsvekst AS – med sin historie som regional fellesnevner for næringsutvikling og med det organisatoriske ansvar for omstillingsprogrammet – kan være utgangspunkt for det som kan bli en hensiktsmessig organisering av den videre utvikling av Glåmdal i et regionperspektiv.”*

Glåmdalsvekst besitter ressurser og kompetanse som vil være svært viktig i det videre arbeidet med regional næringsutvikling. Ved at Glåmdalsvekst har hatt det operative ansvaret for gjennomføring av omstillingsprogrammet Gla i Glåmdal og dermed assosieres med dette programmet, har det dannet seg meninger om selskapet. Skal Glåmdalsvekst å fylle rollen som et regionalt utviklingsapparat som er samlende både for næringslivet og for de politiske og administrative systemene i de enkelte kommunene i regionen, er det en forutsetning at selskapet har en god forankring i kommunene og i næringslivet. Her er det gjennomført flere positive tiltak fra selskapets side.

Omstillingsprogrammet har også bidratt til etableringen av en annen potensiell regional utviklingsaktør, nemlig Kongsvinger Kunnskapspark AS. Kunnskapsparken inngår i satsingsområde ”Lærerike Glåmdal”. Et viktig formål med satsingsområdet er *”å bygge opp de fysiske læringsarenaene – spesielt hovedsenteret i Kongsvinger som er døpt Kunnskaps-parken i Kongsvinger”* (Handlingsplan 2000, s.6). Den 16 mai 2000 ble selskapet Kongsvinger Kunnskapspark AS stiftet. Selskapet har 42 aksjonærer og en aksjekapital på ca.1,6 millioner kroner. Både kommuner og private bedrifter er inne på aksjonærsiden.

Arbeidet med etableringen av Kunnskapsparken ble, som tidligere nevnt, ledet av en sterk lokal entreprenør. I tillegg var betydelige næringslivsinteresser og SIVA involvert i utviklingen av dette konseptet. Prosessen hadde også i seg en egendynamikk, og slik kunnskapsparken nå framstår er målene for parken vesentlig mer omfattende enn det å være en læringsarena. For det første ønsker Kunnskapsparken å samle IT-miljøet i Kongsvinger-



området til parken. Her har man blant annet lyktes å få Ergo Group (tidligere Postens datatjeneste) til å etablere seg i parken. Ergo Group er en sterk aktør som kan fungere som en utviklingsgenerator i oppbyggingen av et lokalt/regionalt IT-miljø. Parallelt ønsker ledelsen også å etablere et logistikkcenter, driver inkubatorvirksomhet, etter SIVA-modellen, etablere et ressurs- og kompetansesenter og tilby ulike tjenester til offentlig sektor. Det siste innebærer blant annet at kunnskapsparken kan ivareta tiltaks- og næringsutviklingsfunksjonen for de enkelte kommunene om disse ønsker en utskilling av deler eller hele denne funksjonen. Samlet framstår altså kunnskapsparken til en viss grad som et alternativ til Glåmdalsvekst som regional utviklingsaktør. Etableringen er imidlertid i en innledende fase, og det vil enda ta tid før parken får sin endelige form. Fra vårt ståsted ser det også ut til å være behov for en viss fokusering i forhold til hva som skal være kunnskapsparkens profil og satsingsområde. På det nåværende tidspunkt kan det virke som om selskapet ønsker å involvere seg svært bredt og kanskje på litt for mange felt.

Vi har observert at den politiske viljen til å samle tiltaksressursene i et eget regionalt utviklingsapparat varierer. De politiske holdningene påvirkes blant annet av tidligere erfaringer med slike løsninger, og spesielt hvilke styringsmuligheter politikerne får i forhold til strategi og innretning av dette arbeidet. I så måte representerer Glåmdalsvekst og Kunnskapsparken langt på vei to ulike alternativer. I Glåmdalsvekst er det en viss mulighet for politisk påvirkning siden det er Glåmdal Regionråd som oppnevner styret for selskapet. Kunnskapsparken er en mer frittstående aktør drevet på forretningsmessig basis, og hvor utviklingstjenester vil bli solgt til kommunene til markedspris. De politiske styringsmulighetene vil være minimale. Det sentrale spørsmålet vil naturligvis være om kommunene i regionen er modne for en slik markedsbasert måte å drive lokalt og regionalt tiltaksarbeid på. På kort sikt virker det lite trolig.

#### Anbefalinger i forhold til en videreføring

For å etablere et effektivt regionalt næringsutviklingsapparat også etter at omstillingsperioden er over er det viktig at det fra politisk hold i regionen så raskt som mulig gjøres en avklaring om hvordan de ønsker at det regionale nærings- og tiltaksarbeidet skal organiseres i framtiden. Da vil man unngå at det oppstår et vakuum etter at omstillingsperioden er over. En kritisk faktoren vil være i hvor stor grad politikerne mener at dette arbeidet skal fristilles fra

politikernes innflytelse. Parallelt må det også i omstillingsprogrammet gjøres en avklaring av forholdet mellom Glåmdalsvekst og Kunnskapsparken. Det er lite hensiktsmessig å operere med to ”konkurrerende” selskaper. Alternativene her vil enten være en klarere arbeidsdeling mellom Glåmdalsvekst og Kunnskapsparken eller at virksomhetene til de to selskapene på sikt integreres.

## **Kapittel 7. Sammenfattende vurderinger og anbefalinger**

### **Profil og målsetninger**

Handlingsplanen for 2000 presenterer et program med en klar profil og presise og konsentrerte strategivalg. Programmet legger stor vekt på at kompetanseheving skal bidra til holdningsendringer i regionen. Programmet vektlegger også i betydelig grad sammenhengen mellom de ulike satsingsområdene, og områdene utfyller hverandre på en god måte.

Vi vurderer satsingene som riktige for å legge grunnlaget for positive utviklingsprosesser i området. Når programmet nå har fått en såpass klar profil bør imidlertid også den overordnede målsetningen for programmet klarere kommunisere vektleggingen på holdningsendringer og kompetanseheving. Programmets ville da blitt enda tydeligere, og dermed mer salgbart både internt i regionen og ovenfor viktige eksterne aktører.

### **Organisering og styring av omstillingsarbeidet**

Det operative omstillingsarbeidet i Glåmdal ivaretas av Glåmdalsvekst AS gjennom prosjektet ”Gla i Glåmdal”. Styret for omstillingsselskapet/omstillingsprogrammet har klart å utvikle en regional tankegang som et overordnet prinsipp for sitt arbeid, noe som ofte er vanskelig å få til i regionale programmer. Vi tror at et vesentlig innslag av næringslivsrepresentanter har vært positivt i den forbindelse. Det var også en fordel at det pågikk et regionalt utviklingsarbeid i området da regionen fikk omstillingsstatus. Ved oppnevning av styret er det også viktig Glåmdal Regionråd prioriterer omstillingsprogrammets behov for kompetanse framfor enkeltkommunenes interesser.

### **Selskapets og administrasjonens arbeidsmåte**

Administrasjonen i omstillingsselskapet består av dyktige og sterke personer som har tilført programmet en god profil og struktur. De har omfattende erfaring i å drive med utviklingsarbeid. I den første perioden ble programmet til en viss grad etterspørselsstyrt. Etter hvert har selskapet gått inn i en mer proaktiv rolle, og selv i stor grad tatt initiativ til nye satsinger og retningsvalg. Dette har vært en stor fordel for programmet. Selskapet legger vekt på å koble sammen ulike aktører og ressurspersoner, og har i mange sammenhenger lyktes med dette.

Det er også viktig at sterke lokale næringslivsaktører som føler et engasjement for stedet engasjeres i programmet. Dette har man etter hvert i større grad oppnådd.

Selskapet har vært tro mot PLP-modellen i organisering og gjennomføring av prosjektarbeidet. PLP-modellen har en strukturerende virkning på prosjektarbeid, og en ”oppdragende” effekt for aktørene i området. Samtidig er det viktig at man for de minste prosjektene viser en viss fleksibilitet i bruken av dette prosjektstyringsverktøyet.

For regionale omstillingsprogrammer, som Glåmdal, er det meget krevende å oppnå en god forankring i næringslivet, blant annet fordi regionale programmer omfatter et utstrakt og ofte hetrogent geografisk område, og fordi regionale programmer relativt sett har mindre penger til fordeling enn lokale omstillingsprogrammer. I tillegg er det også slik at det ofte er det lokale tiltaksapparatet som skal være førstelinjetjenesten mot bedriftene i regionale programmer og ikke omstillingsselskapet. Administrasjonen har imidlertid arbeidet hardt for å informere om omstillingsprogrammet, blant annet gjennom infoavis, presseoppslag og informasjonsvirksomhet i diverse fora. De har også engasjert mange av bedriftene i regionen i prosjektsammenheng.

### **Rollefordeling**

Glåmdal Regionråd er oppdragsgiver for omstillingsprogrammet. Kontakten mellom Regionrådet og omstillingsselskapet kan bedres. Siden Regionrådet selv driver en prosjektvirksomhet, som i noen tilfeller kan være overlappende med det som iverksettes i regi av GIG, og fordi det regionale utviklingsarbeidet i siste instans må bygge på politiske vedtak, er det behov for en bedre samordning og tettere relasjoner mellom omstillingsselskapet og Regionrådet.

GIG har jobbet for å bygge relasjoner mot de lokale tiltaksapparatene. Imidlertid er det vanskelig å etablere et enhetlig system for kommunikasjon mellom GIG og de lokale tiltaksapparatene når disse er organisert på svært ulike måter. Men det er flere positive ting på gang. Særlig må nevnes at GIG reaktiviserte F-16, som er et samarbeidsorgan mellom tiltaks- og næringsutviklingsapparatene i de ulike kommunene, med en betydelig bedret kommunikasjonsflyten mellom GIG og de lokale tiltaksapparatene som resultat.

De ”eksterne” instansene som er involvert i omstillingsarbeidet i Glåmdal er i første rekke Hedmark fylke og SIVA, begge med observatørstatus i styret. Fylket har en tilbaketrukket rolle i omstillingsarbeidet i Glåmdal, men har tatt omstillingsprogrammet inn i det regionale utviklingsprogrammet for Hedmark fylket. SIVA var aktiv innledningsvis i omstillingsarbeidet, men har de siste årene hatt en betydelig mer tilbaketrukket rolle.

### **Resultater og effekter**

Omstillingsprogrammet har bidratt til iverksettelsen av et stor antall prosjekter, totalt 208 så langt. Det er en stor bredde i disse prosjektene og de involverer en rekke enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner i regionen. Dette har bidratt til å skape et engasjement i regionen. Gjennom denne prosjektaktiviteten har det også funnet sted en læringsprosess. Vi antar at såvel bedrifter som har vært involvert i programmet som aktører som på ulike måter har deltatt i det regionale og lokale utviklingsarbeidet har fått styrket sin utviklingskompetanse. Omstillingsprogrammet har også, sammen med andre interkommunale tiltak, bidratt til å styrke den regionale tankegangen i området. I tillegg er det gjennom omstillingsprogrammet etablert et regionalt utviklingsapparat, som vil være nyttig for det regionale utviklingsarbeidet også etter at omstillingsperioden er over. Til slutt vil vi nevne at det er svært positivt at GIG har satt holdningsendringer på dagsorden.

### **Avslutningsfasen**

I omstillingsprogrammet må det arbeides både på lang og på kort sikt. Hovedformålet med omstillingsprogrammet er å bidra til holdningsendringer gjennom kompetanseheving. I et langsiktig perspektiv arbeider programmet godt med å styrke kompetansen gjennom å få inn entreprenørkunnskap både blant innbyggerne og i næringslivet. Her bidrar programmet som medspiller blant annet i tiltak rettet mot ungdom og lærere i regionen og gjennom studietilbud innenfor innovasjon og ledelse. GIG arbeider også for å få til et bedre samsvar mellom næringslivets behov og utdanningstilbudet i området. Dette er viktige tiltak

Samtidig er det også viktig at det arbeides på kort sikt. Omstillingsselskapets legitimitet er avhengig av at det kan vise til konkrete resultater. GIG har vært dyktige til å informere om aktivitetene i programmet. I avslutningsfasen må de særlig vektlegge å kommunisere positive resultater av det prosjekter hvor GIG har vært initiativtaker eller bidragsyter.

Det er også naturlig at en videreføring av det regionale utviklingsarbeidet etter at omstillingsperioden er over, tar utgangspunkt i det grunnlaget som er lagt med omstillingsprogrammet og det operative regionale utviklingsselskapet som er etablert.

Vår samlede vurdering er at Gla i Glåmdal har bidratt til en rekke positive prosesser i området og at det har vært et godt omstillingsprogram for regionen.



## **DEL 8**

### **Resultater fra bedriftsundersøkelsen**





**Innhold**

<b>1. Kjennskap til og vurderinger av omstillingsprogrammene.....</b>	<b>369</b>
<b>2. Effekter og resultater av bedriftenes deltakelse i programmene.....</b>	<b>373</b>
2.1. Kurs og samarbeidstiltak.....	373
2.2. Støtte til enkeltbedrifter.....	376
<b>3. Sammenfatning av funnene fra bedriftssurveyen.....</b>	<b>380</b>

## **Innledning**

I denne delen av rapporten presenteres resultatene av en bedriftssurvey som ble gjennomført i de utvalgte omstillingsområdene. Bedrifter utgjør en viktig brukergruppe for omstillingsprogrammene, og surveyen skal avdekke noen av bedriftenes erfaringer med offentlig initierte omstillingsprogram. Undersøkelsen ble gjort blant et representativt utvalg på 198 bedrifter i de 5 omstillingsområdene. Vedlegg 2 gir en nærmere beskrivelse av gjennomføring av undersøkelsen.

Formålet med undersøkelsen er altså i første rekke å si noe generelt om bedriftene i omstillingsområdene sitt forhold til og erfaringer med omstillingsbevilgningen. Antall bedrifter som inngår i undersøkelsen er også for lite til at vi kan trekke vesentlige konklusjoner på områdenivå.

I presentasjonen starter vi med å drøfte bedriftene kjennskap til og vurdering av omstillingsprogrammet (kap.1). Deretter tar vi for oss erfaringer og effekter av bedriftenes deltakelse i omstillingsprogrammet (kap.2). Til slutt oppsummerer vi funnene fra undersøkelsen (kap.3).

## Kapittel 1. Kjennskap til og vurderinger av omstillingsprogrammene

Vi ønsket altså å avdekke hvor kjent de ulike omstillingsprogrammene er i næringslivet. Samlet visste omtrent halvparten av et utvalg av tilfeldig spurte bedrifter at det ble drevet et offentlig initiert omstillingsarbeid i det aktuelle området (tab.1.1). Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom lokale og regionale programmer. Blant bedrifter i områder hvor det ble drevet lokale (kommunale) omstillingsprogrammer, var det to av tre som viste at det var i gang et omstillingsarbeid, mens dette kun gjaldt for en av tre bedrifter i områder med regionale program.

Tabell 1.1. Kjenner din bedrift til at det drives et offentlig initiert omstillingsarbeid i området? (%)

	Ja	Nei	Ikke sikker	Sum	N
Lokale programmer *	69	26	5	100	94
Regional programmer **	31	68	1	100	104
<b>I alt</b>	<b>49</b>	<b>48</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>198</b>

Noter: \* Inkluderer omstillingsprogrammene i Vaksdal, Odda, Bremanger og Sokndal

\*\* Inkluderer omstillingsprogrammene i Glåmdal og Dalane (eksklusiv Sokndal)

Kilde: Egen undersøkelse

Ulikhetene skyldes for det første at regionale programmer inkluderer betydelig flere bedrifter enn lokale programmer, og at det derfor ikke er mulig å oppnå samme ”synlighet”. Eksempelvis skal omstillingsprogrammet i Glåmdal forholde seg til ca. 1900 bedrifter, mens det i Sokndal er i underkant av 100 bedrifter. Videre kan det også ha sammenheng med programmene innretning. Regionale program er ofte innrettet mot nettverksbygging, kompetanseheving og mer generelle tiltak for næringslivet, mens de lokale programmene gjerne er mer bedriftsrettet. Dermed vil de sistnevnte også jobbe mer direkte mot bedriftene. Fra omstillingsenhetene i Dalane og Glåmdal hevdes det også at de profilerer seg som nyskapning og utviklingsprogrammer, og at de i liten grad kommuniserer begrepet omstillingsprogram. Følgelig kan spørsmålsformuleringen har bidratt til å øke ”nei-andelen” for de regionale programmene. For enkelte regionale omstillingsprogrammet, slik som i Glåmdal, er det også tiltaksapparatet i de enkelte kommunene, og ikke omstillingsselskapet, som er førstelinje tjenesten mot bedriftene. Dette har betydning for bedriftenes kjennskap til

omstillingsprogrammet. Det må aksepteres at regionale programmer vil være mindre synlige enn lokale omstillingsprogrammer, men det er vanskelig å fastsette et ”måltall” for hvor mye mindre synlig det er ”naturlig” at de er.

I vår survey spurte vi også de bedriftene som sa at de hadde et visst kjennskap til omstillingsprogrammet om hvor de hadde fått denne kjennskapen fra. Det viste seg da at organisasjonen som er ansvarlig for omstillingsprogrammet også er den som i størst grad fungerer som informasjonssentral. De fleste bedriftene hadde fått kjennskap til programmet enten gjennom direkte kontakt med omstillingsselskapet eller gjennom selskapets annonser og markedsføringstiltak (tab.1.2)

Tabell 1.2. Kilde til informasjon om omstillingsprogrammet (N=76) \* \*\*

	%
Kontakt med omstillingsselskapet	43
Annonser/markedsføring	42
Det kommunale tiltaksapparatet	29
Av kjente i andre bedrifter	7
Av næringsorganisasjoner (NHO, osv)	3

Noter: \* Det var mulig for bedriftene å oppgi flere alternativer slik at totale blir høyere enn 100.

\*\* Kun bedrifter som i innledningsspørsmålet i surveyen opplyste at de viste om at det ble drevet omstillingsarbeidet i området, og som i en vurdering av hvor godt de da kjente til dette selskapet oppga en score på mellom 3 og 6 (på en skala fra 1 til 6, der 1 er svært liten kunnskap og 6 svært god kunnskap) ble stilt dette spørsmålet.

Hvilke erfaringer har så bedriftene som har vært involvert i omstillingsarbeidet? I vår survey tok vi da utgangspunkt i bedrifter som hadde rimelig god kjennskap til programmet (dvs. bedriftene beskrevet i note \*\*, tab.1.2) og som hadde fått støtte eller deltatt i aktiviteter arrangert av programmet, og spurte dem om hva de mente om omstillingsselskapet. I utgangspunktet var det 71 bedrifter som ble bedt om å gjøre slike vurderinger.

Bedriftene har vurdert ulike utsagn om omstillingsselskapene. Gjennomgående oppnår omstillingsselskapene en relativt god vurdering. Det er flere som er enig enn uenig i de positive utsagnene om bedriftene som de blir bedt om å ta stilling til (tab.1.3). En betydelig del av bedriftene framhever særlig at selskapene kjenner området de opererer i og at de er flinke til å følge opp bedriftene. Når det gjelder de negative påstandene om omstillingsenheten så er det et mindretall av bedriftene som er enige i disse. Et av tre selskaper mener at omstillingsselskapet er for kritisk til bedriftene.

Tabell 1.3. Bedriftenes vurdering av omstillingselskapene/enhetene. Bedriftene har vurdert de ulike utsagnene på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig).

	Gjennomsnitt	Andel som er enig i påstanden (%) *	N
Selskapet kjenner de lokale forholdene	4,70	85	71
Selskapet følger opp sakene	4,00	67	64
Selskapet gjør samlet sett en god jobb	3,89	65	71
Selskapet er en ressurs for bedriftene	3,76	61	68
Selskapet forstår bedriftenes situasjon	3,64	51	69
Selskapet er for kritisk til bedriftene	2,96	34	68
Selskapet informerer for dårlig	2,76	30	69

Note: \* Bedriftene kategoriseres som enige i påstanden når de har en score på 4, 5 eller 6.

Kilde: Egen undersøkelse

Det er også en viss tendens i vårt materiale at bedrifter som inngår i lokale programmer gjennomgående gjør en noe mer positiv vurdering av omstillingsselskapene enn virksomheter som inngår i regionale omstillingsprogrammer. Den gjennomsnittlige scoren for de 5 positive utsagnene er på 4,2 for bedrifter i lokale programmer, og 3,5 for bedrifter i regionale programmer<sup>26</sup>. Tallene må tolkes med varsomhet siden vi for de regionale programmene har et lavt antall observasjoner (17). Men de indikere at det for lokale programmer sannsynligvis er lettere å oppnå tette og mer uformelle relasjoner til bedriftene siden man da har en geografisk nærhet mellom omstillingsenheten og bedriftene. I regionale programmer vil det ofte være en betydelig fysisk avstand fra omstillingsenhetenes lokalisering sentralt i regionen til bedrifter i utkanten av regionen. Da er det ikke like lett for representanter for omstillingsenheten ”å stikke innom” og spørre om hvordan det går i den aktuelle bedriften. Nærhet og uformelle relasjoner vil igjen kunne påvirke bedriftene til å gjøre en mer positiv vurdering av selskapet. Vi understreker imidlertid sterkt at tallene *ikke* er et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den jobben de lokale programmene gjør ovenfor bedriftene i forhold til den jobben de regionale programmene gjør.

Vi ønsket også å få vite noe om hva bedriftene mener det bør satses på i omstillingsarbeidet. Det er naturligvis mange og ulike meninger om hva som bør prioriteres. Bedriftenes vurderinger av ulike alternativer, gav prioriteringer som vist i tabell 1.4.

Oversikten viser at det er mange tiltak bedriftene ønsker å prioritere. Ingen av de 11 alternativene bedriftene fikk presentert ble vurdert som ikke viktig. Det lavest rangerte

<sup>26</sup> Disse tallene er ikke direkte sammenlignbare med de gjennomsnittstallene for positive og negative påstander som opplyses i del 5, kap. 3.4, siden det er brukt ulikt antall variabler som beregningsgrunnlag.

alternativet oppnådde en gjennomsnittscore på 4,17 på en skala fra 1 til 6. Én prioritering skiller seg ut som den viktigste; at det i omstillingsarbeidet må jobbes for å utvikle mer serviceinnstilte kommuner. Dette er også et tiltak som gjennomgående har hatt relativt høy prioritet i de ulike omstillingsprogrammene, noe som altså må vurderes som positivt ut fra bedriftenes ønsker.

Tabell 1.4. Hva bedriftene mener det bør satses på i omstillingsarbeidet \*

	Gjennom- snitt	Standard -avvik	N
1. Mer serviceinnstilte kommuner	5,34	0,97	198
2. Økt samarbeid mellom bedrifter i området	4,89	1,15	197
3. Styrke utdanningstilbudet	4,80	1,27	196
3. Stimulere tilbakeflytting til området	4,80	1,34	196
5. Bedre markedsføring av området	4,76	1,21	195
6. Iverksette tiltak for økt trivsel i området	4,70	1,29	195
7. Utvikle "entreprenørånd" blant bedriftene/innbyggerne	4,62	1,26	191
8. Tilskudd til opplæring i bedriftene	4,57	1,28	196
9. Støtte til etablerte bedrifter	4,54	1,36	197
10. Støtte til nyetableringer	4,34	1,44	194
11. Mer rådgivning til næringslivet	4,17	1,31	198

Note: \* Bedriftene har vurdert de ulike utsagene på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Også bedrifter uten kjennskap til omstillingsarbeid i egen region har gjort vurderinger.

Kilde: Egen undersøkelse

Innsats rettet mot utvikling av det lokale/regionale næringsmiljøet og tiltak rettet mot en generell styrking av kompetansenivået og en bedring av folketallsutviklingen, vurderes gjennomgående som viktigere enn de mer bedriftsrettede tiltakene. Dette får vi bekreftet når vi ber bedriftene om å *velge* mellom ulike hovedtyper av innsatsområder. Støtte til utvikling av næringsmiljøet og samfunnet vurderes da som viktigere enn direkte bedriftsstøtte (tab.1.5). Dermed kan det også konkluderes med at *omstillingsbevilgningens innretning, der man ønsker en bred og variert innsats for å få i gang positive utviklingsprosesser i et område, langt på vei korresponderer med det som er bedriftenes ønsker.*

Tabell 1.5. Hva mener du det alt i alt bør satses mest på i omstillingsarbeidet?

	Abs.	%
Støtte utvikling av næringsmiljøet	75	39,4
Støtte utvikling av samfunnet	65	34,2
Direkte støtte til bedrifter	50	26,3
I alt	190	99,9

## **Kapittel 2. Effekter og resultater av bedriftenes deltakelse i programmene**

Surveyen har også forsøkt å avdekke erfaringer og effekter av bedriftenes deltakelse i omstillingsprogrammet. Først analyseres bedriftenes erfaringer med mer kollektive tiltak, dvs. kurs eller ulike samarbeids/nettverkstiltak. Dernest drøftes effekter av støtten til enkelt-bedrifter

### **2.1. Kurs og samarbeidstiltak**

I vår undersøkelse blant 198 tilfeldig utvalgte bedrifter i de fem omstillingsområdene hadde 64 deltatt på kurs eller samlinger arrangert eller støttet av omstillingsselskapet. Dette inkluderer både PLP kurs, økonomi/strategi kurs, kurs i styrearbeid og andre relevante kurs. Denne variasjonen i hvilke type kurs bedriftene har vært med gjør at de påfølgende funnene må tolkes med en viss varsomhet. I undersøkelsen har vi nemlig ikke skilt mellom ulike typer kurs, men bedt bedriftene gi en samlevurdering av kursene de har deltatt på.

Gjennomgående ser kursene ut til å ha hatt betydning for næringslivet i omstillingsområdene. Et flertall av bedriftene betrakter dem som svært nyttige eller nokså nyttige. Det er imidlertid også en andel av virksomhetene som omtaler dem som ”litt nyttige” eller ”ikke nyttig i det hele tatt” (tab.2.1). Som nevnt ovenfor har vi ikke opplysninger om hvilke type kurs som oppnår spesielt lav score.

Tabell 2.1. Hvordan vurderer du nytten av disse kursene alt i alt for din bedrift?

	Abs.	%
Svært nyttig	14	21,9
Nokså nyttig	23	35,9
Lite nyttig	21	32,8
Ikke nyttig i det hele tatt	6	9,4
I alt	64	100

Kilde: Egen undersøkelse



Vi har også tatt for oss bedriftene som vurderer kursene som svært eller nokså nyttige for å finne ut på hvilke måte kursdeltakelse har styrket disse bedriften. De framhever da særlig en bedring av ledelse- og strategikompentansen (tab.2.2). Noe av bakgrunnen for dette er at kursene ofte er rettet mot ledelsesskiktet i bedriftene.

Gjennomgående er det ikke store forskjeller i bedriftenes vurdering av de ulike effektene. Men vi registrerer at en styrking av ”læring- og omstillingsevnen” i bedriftene kommer relativt dårlig ut. Det kan imidlertid være vanskelig for bedriftene å forholde seg til hva det egentlig vil si å styrke lærings- og omstillingsevnen. Ledelses- og strategikompentanse er mer håndfast og lettere å vurdere.

Tabell 2.2. Bedriftenes vurderinger av effekter av deltakelse på kursene \*

	Gjennomsnitt	Andel med score 4,5 eller 6 (%) **	N
De har styrket ledelses- og strategikompentansen	4,35	81	37
De har styrket det generelle kompetansenivået	4,03	70	37
De har bidratt til økt profesjonalisering	3,86	65	37
De har styrket arbeidsstøkkens faglige kompetanse	3,86	72	36
De har styrket lærings- og omstillingsevnen	3,50	53	36

Noter: \* Bedriftene har vurdert de ulike forholdene på en skala fra 1 (uten betydning) til 6 (svært viktig).

Oversikten inkluderer kun bedrifter som vurderer kursene som svært eller nokså nyttige

\*\* En score på skalen på 4,5 eller 6 innebærer at bedriftene gjør en positiv vurdering av de aktuelle effektene.

Kilde: Egen undersøkelse

Omstillingsprogrammene har også iverksatt ulike samarbeids- og nettverkstiltak for bedriftene. I surveyen hadde 29 bedrifter så langt deltatt i slike tiltak. Her inkluderes blant annet prosjekter for felles markedsføring, innkjøpssamarbeid eller samarbeid om forskning og utvikling.

Tabell 2.3. Hvordan vurderer du nytten av disse samarbeidstiltakene for din bedrift?

	Abs.	%
Svært nyttig	10	35
Nokså nyttig	11	38
Lite nyttig	7	24
Ikke nyttig i det hele tatt	1	3
I alt	29	100

Kilde: Egen undersøkelse

Gjennomgående vurderes nytten av disse samarbeidstiltakene som noe høyere enn kursene. Tre av fire bedrifter vurderer de som svært nyttige eller nokså nyttige (tab.2.3). Slike

samarbeidstiltak er ofte mer praktisk anlagt og kan gi mer umiddelbare effekter for bedriftene enn kurs og kompetansehevende tiltak der det vil gå noe tid før effekter på den daglige driften eventuelt kan avleses.

Blant bedriftene som vurderer samarbeidstiltakene som svært eller nokså nyttige mener mange at tiltakene har styrket samholdet mellom de deltakende bedriftene (tab.2.4). Dermed øker også sjansene for at bedriftene i tiden som kommer vil opptre mer kollektivt, og eventuelt unytte potensielle skalafordeler. Deltakelse i nettverk innebærer som oftest også en læringsprosess for de involverte (Håkanson og Snehota 1995), fordi det blant annet kan gi kunnskap om andre bedrifters erfaringer. Med få unntak vurderer bedriftene dette som en relativt viktig eller svært viktig effekt av samarbeidstiltak. Et flertall av bedriftene vurderer også "kompetanse om hvordan samarbeidstiltak kan organiseres" som en betydelig effekt. I tillegg bidrar også samarbeid til å bygge relasjoner mellom virksomheter, blant annet kan bedriftene komme i kontakt med selskaper de ønsker å samarbeide med på sikt. Samlet ser det altså ut som om samarbeidstiltak initiert av omstillingsprogrammene styrker relasjonene mellom de deltakende bedriftene.

Nettverkstiltak kan også bidra til å styrke de enkelte virksomhetens konkurransevne, blant annet ved at deres forhandlingsposisjon bedres. Dette er imidlertid et type slutteffekt som det gjerne vil ta noe tid før man eventuelt registrerer. Dette ser også ut for å være tilfelle for bedriftene i vår undersøkelse.

Tabell 2.4. Bedriftenes vurderinger av effekter av deltakelse i samarbeidstiltak \*

	Gjennom- snitt	Andel med score 4,5 eller 6 (%)	N
Det har styrket samholdet mellom bedriftene i området	4,40	85	20
Det har gitt kunnskap om andre bedrifters erfaringer	4,25	80	20
Det har gitt kontakt med bedrifter vi ønsker å samarbeide med i tiden som kommer	4,21	74	19
Det har gitt kompetanse om hvordan samarbeidstiltak kan organiseres	4,05	65	20
Det har styrket det generelle kompetansenivået i bedriften	3,95	65	20
Det har bedret bedriftens konkurransevne	3,58	48	19

Note: \* Bedriftene har vurdert de ulike forholdene på en skala fra 1 (uten betydning) til 6 (svært viktig).

Oversikten inkluderer kun bedrifter som vurderer kursene som svært eller nokså nyttige

Kilde: Egen undersøkelse

## 2.2. Støtte til enkeltbedrifter

Av de tilfeldig utvalgte bedriften vi var i kontakt med i surveyen hadde 53 av 198 fått direkte økonomisk støtte til prosjekter som de skulle iverksette. Her inngår blant annet støtte til utviklingsprosjekter, markedsundersøkelser og etableringskostnader. Det er også enkelte bedrifter som har fått støtte til fysiske investeringer (i denne kategorien inkluderes *ikke* støtte til å delta på kurs).

Det å skape nye arbeidsplasser og sikre eksisterende arbeidsplasser vurderes som de aller viktigste formålene med disse prosjektene (tab.2.5). Dette korresponderer godt med den overordnede målsetningen for omstillingsbevilgningen om å skape nye arbeidsplasser. Den andre sentrale målsetningen, kompetanseutvikling, er ikke like viktig i disse bedriftsrettede prosjektene. Nettverksbygging vurderes heller ikke blant de viktigste formålene. Det er altså de ”harde” konkrete målene (arbeidsplasser og konkurransevne) som er sentrale, mens de ”myke” målene (kompetanseheving, nettverksbygging) som skal bygge oppunder de positive utviklingsprosessene, er mindre framtreddende.

Tabell 2.5. Hva var prosjektets formål? \*)

	Gjennom -snitt	Standard -avvik	Andel med score 4,5 eller 6 (%)	N
Skape nye arbeidsplasser	4,44	1,41	71	52
Bedre bedriftens konkurransevne på nye markeder	4,29	1,21	73	52
Sikre eksisterende arbeidsplasser	4,27	1,48	73	52
Styrking av bedriftens kompetansenivå	4,18	1,47	65	51
Bedre bedriftens konkurransevne på etablerte markeder	3,94	1,59	61	51
Utvikle nye produkter	3,94	1,63	60	49
Styrking av bedriftens lederkompetanse	3,77	1,53	62	52
Bedre bedriftens nettverk lokalt	3,60	1,49	56	52
Bedre bedriftens nettverk nasjonalt	3,15	1,68	56	52
Bedre bedriftenes nettverk internasjonalt	2,27	1,55	19	51

Note: \*) Bedriftene har vurdert de ulike formålene på en skala fra 1 (helt uvesentlig) til 6 (helt avgjørende)

Kilde: Egen undersøkelse

Femtitre bedriftsprosjekter inngår altså i denne delen av undersøkelsen. I bedrifter med mer enn ett prosjekt er bare det viktigste prosjektet vurdert. To tredjedeler av disse bedriftene benyttet seg av omstillingsprogrammet fordi det utgjorde en gunstig støtte/finansieringsordning. Kun i åtte tilfeller ble omstillingsprogrammet brukt for å utløse annen finansiering.

Omstillingsprogrammene bidrar også med en vesentlig andel av den totale finansieringen av disse prosjektene. I nesten tre av fire tilfeller står omstillingsprogrammet for mellom 20 og 50% av prosjektkostnadene, mens programmet yter mer enn halvparten av det totale kostnadene bare i fem prosjekter. I gjennomsnitt står programmene for 36% av de samlede prosjektkostnadene. At det sjelden ytes mer enn 50% synes fornuftig gitt at det forventes at også bedriftene tar en viss risiko i disse prosjektene.

Var så omstillingsprogrammets bidrag avgjørende for gjennomføringen av prosjektet? På spørsmål om hva som ville skjedd med prosjektet om det ikke hadde fått støtte fra omstillingsselskapet, svarte 35% at tilskuddet ikke hadde noen vesentlig betydning for gjennomføringen av prosjektet, 31% sa at prosjektet ville blitt gjennomført, men med forsinkelse eventuelt i redusert skala, mens 35% sa at prosjektet ikke ville blitt gjennomført. Fordelingen korresponderer langt på vei med det som kom fram i SND-evalueringen (Hauknes m.fl.2000:185). Her ville ca. 23% av de analyserte bedriftsprosjektene blitt gjennomført uansett, 41% ville blitt forsinket, mens 36% ikke ville blitt gjennomført uten SND-finansiering

Ideelt sett burde det vært færre prosjekt i den første gruppen ("tilskuddet har ikke noe vesentlig betydning"), slik at man økte virkemidlets addisjonalitet. Omstillingsprogrammene bør i så stor utstrekning som mulig tilstrebe å støtte prosjekter hvor tilskuddet er avgjørende for at prosjektet gjennomføres i henhold til planen.

Hva er så effektene av denne direkte bedriftsstøtten? Siden undersøkelsen dreier seg om pågående og nylig avsluttede prosjekter har vi spurt bedriftene om forventede effekter. Oversikten viser at bedriftene i første rekke forventer at prosjektene skal bidra til vekst i virksomheten (tab.2.6). Et flertall av bedriftene har betydelige forventninger knyttet til bedret konkurransevne, økt salg og en styrket produktutvikling. Potensielle effektiviseringsgevinster som følge av prosjektet blir ikke framhevet i samme grad. Derimot forventes det at prosjektet til en viss grad vil styrke kompetansen, mens forventningene til etablering av nye nettverk er noe mindre.

Tab.2.6. Prosjektets forventede effekter de første tre årene etter at prosjektet er avsluttet \*)

	Gjennom -snitt	Standard -avvik	Andel med score 4,5 eller 6 (%)	N
<b>VEKST (gj.snitt: 3,66)</b>				
Styrke konkurransevnen	3,84	1,48	62	50
Økt salg av eksisterende produkter	3,65	1,55	58	48
Økt salg av nye produkter	3,65	1,74	55	49
Styrke produktutviklingen	3,60	1,78	56	48
Økt salg på nye markeder	3,54	1,59	48	50
<b>EFFEKTIVISERING (2,95)</b>				
Mer effektiv bedriftsledelse	3,37	1,64	45	49
Reduserte produksjonskostnader	2,83	1,56	40	47
Bedre innkjøpsrutiner	2,64	1,57	28	50
<b>KOMPETANSE (3,43)</b>				
Styrke strategiarbeidet	3,50	1,46	54	50
Økt kompetanse hos de ansatte	3,46	1,61	50	50
Styrke bedriftens læringsevne	3,32	1,41	46	50
<b>NETTVERK (3,07)</b>				
Bedre til å benytte det offentlige virkemiddel apparatet	3,36	1,44	52	50
Bedre samarbeid med kunder og leverandører	3,26	1,55	48	50
Økt kontakt med utdanningsinstitusjoner	2,96	1,64	38	47
Bedre samarbeid med forskningsmiljøer	2,71	1,71	31	49

Note: \*) Bedriftene har vurdert de potensielle effektene på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 6 (i svært stor grad)

Kilde: Egen undersøkelse

Vi spurte også bedriftene om eventuelle arbeidsplasseffekter. *To av tre bedrifter forventet at prosjekter ville bidra til å skape nye arbeidsplasser i egen bedriften.* Dette er et uttrykk for en optimistisk vurdering av framtidige effekter av bedriftsstøtten.

Videre spurte vi også bedriftene om prosjektet så langt hadde svart til forventningene (tab.2.7). Vi registrerer da at bedriftene i størst grad har fått innfridd forventninger knyttet til ”myke” effekter, dvs. styrking av kompetansen og utvikling av nettverk. Derimot er det vanskeligere å få innfridd de ”harde” økonomiske effektene relatert til bedret konkurransevne og ikke minst bedret lønnsomhet. Dette kan blant annet skyldes at bedriftene har noe urealistiske forventninger til hva som er mulig å oppnå gjennom det aktuelle prosjektet. Det kan også ha sammenheng med at det gjerne tar noe tid før de sistnevnte, ”harde”, effektene slår ut. Nye nettverk og bedre kompetanse kan gi økt konkurransevne som i neste omgang kan avleses på bedriftens sluttlinje.

Tabell 2.7. Har prosjektet så langt svart til forventningene om (%):

	<b>Ja</b>	<b>Nei</b>	<b>Ikke sikker</b>	<b>Sum</b>	<b>N</b>
Bedret lønnsomhet	34	40	26	100	53
Bedret konkurransevne	45	40	15	100	53
Bedret kompetanse	55	32	13	100	53
Bedret omstillingsevne	53	28	19	100	53
Utvikling av nettverk	53	34	13	100	53

Kilde: Egen undersøkelse

### **Kapittel 3 Sammenfatning av funnene fra bedriftssurveyen**

På bakgrunn av bedrifssurveyen kan vi trekke ut følgende konklusjoner:

- Omstillingsprogrammene er rimelig godt kjent blant bedriftene i de aktuelle områdene. Det er imidlertid flere som kjenner til de lokale programmene enn de regionale
- Gjennomgående oppnår omstillingsselskapene en relativt god vurdering av bedriftene som har vært i kontakt med dem
- Bedriftene mener at omstillingsprogrammene bør prioritere innsats rettet mot utvikling av det lokale/regionale næringsmiljøet og en bedring av kompetansenivået
- Omstillingsbevilgningens innretning der man ønsker en brei og variert innsats for å få i gang positive utviklingsprosesser i et område samsvarer godt med bedriftenes forventninger til dette virkemidlet
- Både kursvirksomheten og samarbeidstiltakene i regi av omstillingsselskapet betraktes av de fleste som nyttige. Samarbeidstiltakene oppnå høyest vurdering.
- Samarbeidstiltakene har bedret nettverkene mellom de deltakende bedriftene. Kursvirksomheten har særlig styrket ledelses- og strategikompetansen i bedriftene.
- Kurs/samarbeidstiltak og bedriftsstøtte ser ut til å utfylle hverandre på en god måte. De førstnevnte har som formål å bidra til kompetanseheving og nettverksbygging, mens de sistnevnte i større grad skal virke mer direkte i forhold til å generere arbeidsplasser og bedre bedriftenes lønnsomhet.
- To av tre bedrifter som har fått direkte bedriftsstøtte forventer at prosjektet skal bidra til nye arbeidsplasser i bedriften. Dette synes å være noe ambisiøst

- Den bedriftsrettede støtten har foreløpig i større grad innfridd ”myke” effekter knyttet til kompetanseutvikling og nettverksbygging, enn ”harde” effekter relatert til bedret konkurransevne og lønnsomhet.
- Rundt en tredjedel av bedriftene sier at støtte fra omstillingsprogrammet ikke hadde noen vesentlig betydning for gjennomføring av prosjektet. Omstillingsprogrammene bør tilstrebe å støtte prosjekter hvor tilskuddet er avgjørende for at prosjektet gjennomføres i henhold til planen.



## Litteratur

- Alvheim, S. (1998): *En felles fremtid...? En analyse av mulighetene for en bærekraftig næringsutvikling i fiskerisamfunnet Kjøllefjord*. Hovedoppgave, Institutt for geografi, Universitetet i Bergen
- Amdam, J. og Veggeland, N. (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Amin, A., Charles, D.R. og Howells, J. (1992): Corporate restructuring and the potential for regional cohesion in the new Europe. *Regional Studies*, vol.26
- Andersen, O.J., Brattvoll, M., Høydahl, E., Karlsen, A., Madsen, E. L., Mariussen, Å., Størkersen, J.R. (1997): *Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag*. Nordlandsforskning, rapport 5/97.
- Berger, P. og Luckmann, T. (1966): *Den samfundskabte virkelighed. En videnssociologisk afhandling*. Lindhardt og Ringhof, Viborg.
- Bolkesjø, T. og Hovland, N.P. (1993): *Evaluering av næringsarbeidet i Tinn 1988-1992*. Telemarksforskning, rapport nr. 72.
- Bukve, O. (1996): *Lokale utviklingsnettverk og kommunalt tiltaksarbeid*. Vestlandsforskning, rapport 11/96.
- Bærenholdt, J.O. og Aarsæther, N. (1998) (red): *Coping strategies in the North. Local practices in the context of global restructuring*. Most and Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Bærenholdt, J.O. og Aarsæther, N. (2000) (red): Coping strategies and regional policies. The intersection of social capital and space. Paper presentert på "Most CCPP workshop", Joensuu, Finland, november 2000.
- Christensen, J.F. (1995): *Produktinnovation - proces og strategi*. Handelshøjskolens Forlag, København.
- Falkum, E., Kleven, K. og Skule, S. (1997): *Identitet, mangfold og utvikling. Evaluering av beredskapsprogrammet*. Fafo-rapport nr.220.
- Fløysand A. and Jakobsen S-E. (2001): Regional diversification in the Norwegian fish processing industry. *Norwegian Journal of Geography*, vol 55 (17-25).
- Fløysand, A., Lindkvist, K.B. og Jakobsen, S-E. (2000): Nordkapp – økonomisk praksis i et fiskeriavhengig lokalsamfunn. *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift*, no.31 (89-110).
- Friedman, J. (1987): *Planning in the public domain*. Princeton.
- Guvåg, B. (1990): *Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner. Forutsetninger for og organiseringen av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner*. Møreforskning, rapport M 9004B
- Guvåg, B. (1999): *Styringsstrukturer i og for omstillingsområder. Et diskusjonsunderlag og styringsstrukturer i og for omstillingsområder, med underlag i omstillingsprogram generelt og omstillingsprogrammene i Østfold Byoffensiv og Oppdrift spesielt*. Møreforskning, arbeidsnotat 1999:12
- Hatling, L., Herstad, S. og Isaksen, A. (2000): *SND og distriktsutvikling – rolle, virkemidler og resultater. Delrapport 2 i evalueringen av SND*. STEP-rapport 2000:05.
- Hansen, J.C. og Grønlund, I.L. (1999): *De lokale omstillingsaktørene. En komparativ stedsanalyse*. SNF-rapport 50/99. Bergen: SNF.
- Hansen, J.C. og Selstad, T. (1999): *Regional omstilling. Strukturbestemt eller styrbar*. Universitetsforlaget.

- Hill, C.W.L. og Jones, G.R. (1995): *Strategic management theory. An integrated approach*. Third edition. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Hauknes, J., Broch, M. og Smith, K. (2000): *SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter*. STEP-rapport 2000:04.
- Huse, M. (1995): *Tante, barbar eller klan? Om styrets rolle*. Fagbokforlaget
- Højrup, T. (1989): *Det glemte folk*. Institut for europæisk folkelivsforskning/Statens byggeforskningsinstitut, Lyngby.
- Isaksen, A. (1995): Tiltaksstrategier og teorier for regional næringsutvikling. I: Amdam, R., Isaksen, A. og Mattland Olsen, G. (red): *Regional politikk og bygdeutvikling. Drøftinger av lokale tiltaksstrategier*. Det Norske Samlaget.
- Isaksen, A. (2000): Kunnskapsaktører i teorien om regionale innovasjonssystemer. I: Gammelsæther, H. (red): *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Tapir, Trondheim.
- Isaksen, A. og Spilling, O.R. (1996): *Regional utvikling og små bedrifter*. Høyskoleforlaget.
- Jakobsen, S-E. (2000): *Verdikjedekoplinger og nettverk blant bedrifter i Bergensregionen*. SNF-rapport 22/00.
- Jakobsen, S-E., Alvheim, S., Hansen, J.C. og Kvitastein, O. (2000a): *Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling. Underveisrapport fra en evaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Bremanger, Vaksdal, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal*. SNF-arbeidsnotat 68/00.
- Jakobsen, S-E., Rusten, G., Haugaard, T., Fløysand, A. og Kvinge, T. (2000b): *Foreign firm and local multiplier effects. The case of Norwegian industrial towns*. SNF-arbeidsnotat 79/00.
- Johansen, S.T., Lines, R. og Grønhaug, K. (1999): *Konsulentbruk og strategisk endringsevne i foretak*. SNF-rapport 51/99.
- Karlsen, A. og Lindeløv, B. (1998): *Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring*. Nordlandsforskning, rapport 8/98
- Kanter, R.M. (1983): *The change matters: Innovation for productivity in the American corporation*. Simon and Schuster, New York.
- Kincheloe, J.L. og McLaren, P.L. (1994): Rethinking critical theory and qualitative research. I: Denzin, N.K. og Lincoln, Y.S. (red): *Handbook of qualitative research*. Sage Publications, London.
- KRD (1999): Utvikling gjennom samhandling. Ledelsesutfordringer i omstillingsområder. Kommunal og regionaldepartementet.
- Kvale, S. (1996): *Interviews. An introduction to qualitative research interviewing*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Kvitastein, O., Lines, R., Hammervoll, T., Tobiassen, A. og Nesheim, T. (2000): *Evaluering av omstillingsprogrammet for verkstedsindustrien i Sør-Troms og nordre Nordland*. SNF-rapport 46/00.
- Lantz, A. (1993): *Intervjumetodik*. Studentlitteratur.
- Mariussen, Å. (1996): Innledning. I: Mariussen, Å., Karlsen, A. og Andersen, O.J. (red.): *Omstilling – fra løsriving til ny forankring*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Morgan, K. (1997): The learning region: Institutions, innovations and regional renewal. *Regional Studies*, vol.35 (491-503).
- NOU 1983:10: Ensidige industristeder

- Porter, M.E. (1990): *The competitive advantage of nations*. Macmillan Press, London.
- Ragin, C.C. (1987): *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press, Berkeley.
- Ragin, C.C. (1994): *Constructing social research. The unity and diversity of method*. Pine Forge Press, Thousand Oaks.
- Reve, T. og Grønlie, T. (red) (1993): *Styrets rolle*. Tano.
- Reve, T. og Walderhaug, K. (1997): *Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver*. SNF-rapport 8/97
- Røvik, K. A. (2000): Bill.mrk. Translatørkompetanse søkes! I: Gammelsæter, H. (red): *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Tapir, Trondheim.
- Spilling, O.R. (red) (2000): *SMB 2000 – fakta om små og mellomstore bedrifter i Norge*. Fagbokforlaget.
- Storper, M. (1997): *The regional world. Territorial development in a global economy*. The Guilford Press, New York.
- Storingsmelding nr.34, 2000-2001: Om distrikts- og regionalpolitikken.
- Teigen, H. (1982): Tiltaksplanlegging og samfunnssystem. I: Veggeland, N. (red.): *Forvaltning av regionene*. Oslo.
- Torvatn, H. og Rolfsen, M. (2000): Rituale eller læring? Evalueringer i skjæringsfeltet mellom politikk og utvikling. Paper presentert på "EVA-seminar" i Bergen, september 2000.
- Tödtling, E. (1994): The uneven landscape of innovation poles: Local embeddedness and global networks. I: Amin, A. og Thift, N. (red) (1994) : *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Wiig Aslesen, H., Fraas, M., Isaksen, A. og Smith, K. (2000): *Evaluering av SIVA s.f.: Fra eiendomsforvalter til utviklingsaktør*. STEP-rapport 2000:08.
- Zucker, L.G. (1983): Organizations as institutions. I: Bacharach, S.B. (red): *Research in the sociology of organizations*. JAI Press, Greenwich.

**Vedlegg 1.**

## SPØRRESKJEMA – EVALUERING AV STATLIG STØTTET OMSTILLING

I forbindelse med at SNF evaluerer den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Bremanger, Vaksdal, Odda, Sokndal/Dalane og Glåmdal har vi behov for noen nøkkeltall for aktiviteten i områdene samt egenvurderinger av hva man har oppnådd så langt. Nøkkeltall og vurderinger gjelder perioden fra oppstart til 01.03.2001. Bruk gjerne eget ark hvis plassen ikke strekker til.

Vi ber om at skjemaet returneres til oss innen 5. april. Ved spørsmål kontakt Sturla Alvheim på tlf. 55959846 eller [sturla.alvheim@snf.no](mailto:sturla.alvheim@snf.no). På forhånd takk!

**1. PROSJEKTER (hvis periodisering er vanskelig er summen viktigst)**

	1997 eller tidl.	1998	1999	2000	2001	Sum
a) Antall iverksatte forstudier						
b) Antall iverksatte forprosjekt						
c) Antall iverksatte hovedprosjekt						
d) Totalt antall iverksatte prosjekter						

**2. GJENNOMFØRING**

	Sum
a) Antall prosjekter som er blitt gjennomført	
b) Antall prosjekter som er blitt stanset	

**3. SØKNADER (hvis periodisering er vanskelig er summen viktigst)**

	1997 eller tidl.	1998	1999	2000	2001	Sum
a) Antall innvilgede prosjektsøknader						
b) Antall avslåtte prosjektsøknader						
c) Størrelsen på beløpet som er søkt fra omstillingsprogrammet						
d) Innvilget beløp fra omstillingsprogrammet						
e) Prosjektene totale kostnader (inkludert egenfinansiering og andre finansieringskilder)						

**4. KURS**

	Sum
a) Antall kurs som totalt sett er gjennomført i regi av eller med medvirkning fra omstillingsprogrammet	
b) Antall personer som har deltatt på PLP-kurs	
c) Antall personer som har deltatt på kurs i styrearbeid	

d) Antall personer som har deltatt på andre kurs i regi av eller med medvirkning fra omstillingsprogrammet	
--	--

## 5. ARBEIDSPLASSE

	Sum
a) Antall nye arbeidsplasser som omstillingsprogrammet har vært med på eller bidratt til å skape	
b) Antall nye arbeidsplasser fordelt på eksisterende og nye bedrifter	
Eksisterende	_____
Nye	_____
c) Antall arbeidsplasser som omstillingsprogrammet har vært med på å sikre (hindre utflytting eller nedbemanning)	

**6. List opp inntil 5 viktige prosjekter som dere anser som vellykkede; gi en kort beskrivelse av innholdet og si hva man i særlig grad har lyktes med**

1. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

4. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

5. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**7. List opp inntil 5 viktige prosjekter som dere anser som mislykkede; gi en kort beskrivelse av prosjektets innhold og mulige årsaker for at det ikke har gått så bra**

1. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**8. På hvilken måte har omstillingsprogrammet bidratt til en mer positiv utvikling i området? (nevn inntil 5 forhold)**

1. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**9. Hva er dere spesielt fornøyd med i forhold til det arbeidet som omstillingsprogrammet har gjennomført? (nevn inntil 5 forhold)**

1. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



**10. Hva kunne vært gjort annerledes for å fått et enda bedre resultat? (nevn inntil 5 forhold)**

1.

---

---

---

---

---

2.

---

---

---

---

---

3.

---

---

---

---

---

4.

---

---

---

---

---

5.

---

---

---

---

---

**11. Hva anser dere som de viktigste faktorene for at et omstillingsprogram skal være vellykket? (nevn inntil 5 forhold)**

1. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**VENNLIGST RETURNER SKJEMAET INNEN 5. APRIL**

**TAKK FOR HJELPEN!**

## Vedlegg 2. Bedriftssurvey

### Nærmere om surveyen

Populasjonen for vår spørreundersøkelse var registrerte bedrifter med ansatte i de 5 utvalgte omstillingsområdene. Totalt finnes det da 3492 registrerte bedrifter. Det er ikke mulig å dekke alle disse bedriftene i en telefonundersøkelse og vi gjorde derfor et utvalg fra populasjonen. Som et hjelpemiddel til å finne fram til de aktuelle bedriftene brukte vi Dun & Bradsstreets bedriftsdatabase. Dette er en anerkjent database som dekker alle selskaper som innrapporterer til Brønnøysundregisteret. Fra disse listene gjorde vi et tilfeldig utvalg på 612 bedrifter. Siden det finnes betydelig flere bedrifter i Glåmdal, Dalane (eksklusiv Sokndal) og Odda, enn i Vaksdal, Bremanger og Sokndal valgte vi å ta med alle bedriftene som var oppført i de tre siste kommunene. Dette var 252 bedrifter. For de tre førstnevnte områdene gjorde vi et tilfeldig utvalg på 120 bedrifter i hvert område blant virksomheter som hadde minst 500 000 kr. i omsetning, total 360 bedrifter. Denne utvalgsprosedyren ble fulgt for å sikre oss at vi fikk en noenlunde jevn fordeling i antall bedrifter for de ulike områdene.

Blant disse 612 bedriftene ble det trukket tilfeldige bedrifter som ble oppringt. Totalt ble 463 bedrifter oppringt. Det var ikke svar i 203 tilfeller (bedriftene ble oppringt flere ganger), og vi fikk svarnekt i 62 tilfeller. Det siste innebærer at vedkommende gir uttrykk for at han/hun ikke ønsker å delta i undersøkelsen. Totalt ble det gjennomført 198 intervjuer. Det er relativt kostbart å gjennomføre lange telefonintervjuer, og av budsjettmessige årsaker valgte vi å begrenset oss til 198 intervjuer. Disse fordelte seg med 23 bedrifter i Vaksdal, 22 i Bremanger, 28 i Odda, 21 i Sokndal, 38 i resten av Dalane og 66 i det største omstillingsområde, Glåmdal. Undersøkelsen ble gjennomført i tidsrommet 7 til 30 november 2000, og det var Opinion som utførte selve datainnsamlingen.

En potensiell svakhet ved telefonintervjuer er at det ofte kan være vanskelig å formidle spørsmålene på en klar måte. Respondenten kan også bli "utslitt" når intervjuet blir for omfattende, noe som vil påvirke kvaliteten på svarene. Videre viste det seg i vår undersøkelse at det var langt fra alle bedriften vi var i kontakt med som hadde deltatt i omstillingsprogrammet. Disse bedriftene ble følgelig ikke spurt om erfaringer med programmet.

## Spørreskjema for telefonundersøkelsen (surveyen)

1. Når hjørnesteinsbedrifter eller bransjer kommer i vansker starter det offentlige ofte et omstillingsarbeid for å redusere skadevirkningene på lokalsamfunnet. Dette arbeid kan organiseres på flere måter. Kjenner du til om det er iverksatt et slikt arbeid i ditt område?
  - 1: Ja
  - 2: Nei==>SPM8
  - 3: Ikke sikker==>SPM8
  
2. Kjenner du navnet på organisasjonen som har ansvar for å gjennomføre omstillingsarbeid i ditt område?
  - 1: .....
  - 2: Nei, vet ikke → SPM4
  
3. Hvor godt vil du si du kjenner arbeidet som drives av (SELSKAPET)  
Vil du svare ved et tall mellom 1 og 6, der 1 er svært liten kunnskap og 6 er svært god kunnskap?  
0=IKKE SIKKER  
HVIS 1 ELLER 2==>SPM8
  
4. Hvordan har du fått kjennskap til (SELSKAPET)  
  
FLERE SVAR MULIG
  - 1: Av kommune, næringssjef
  - 2: Gjennom annonser, markedsføring
  - 3: Av organisasjoner, NHO, LO, etc
  - 4: Av kjente i andre bedrifter
  - 5: Ble kontaktet av \*? SELSKAP
  - 6: Andre måter
  - 7: Ikke sikker==>SPM8
  
5. Jeg skal nå lese opp noen utsagn om (SELSKAPET).  
For hvert vil jeg at du sier hvor enig du er på en skala fra 1 til 6 der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.  
0=IKKE SIKKER  
ROTÉR REKKEFØLGEN
  - a. SELSKAP er godt organisert
  - b. SELSKAP kjenner de lokale forhold
  - c. SELSKAP forstår bedriftens situasjon
  - d. SELSKAP følger opp sakene
  - e. SELSKAP er godt integrert i kommunens administrasjon
  - f. SELSKAP er tungrodd
  - g. SELSKAP er en viktig ressurs for bedriftene
  - h. SELSKAP er for kritisk til bedriftene
  - i. SELSKAP informerer for dårlig
  - j. SELSKAP bør nedlegges
  - k. Omstillingsarbeid bør foretas av bedriftene selv
  - l. Omstillingsarbeid bør skje fra SND eller annet sentralt hold
  - m. Omstillingsarbeid bør erstattes med for eksempel lavere avgifter, gebyrer, renter o l
  - n. SELSKAP gjør samlet sett en god jobb

6. I hvor stor grad mener du næringslivet selv har påvirket det lokale omstillingsarbeid?

LES ALTERNATIVENE

- 1: I svært høy grad  
 2: I nokså høy grad  
 3: I en viss grad  
 4: Ikke i det hele tatt  
 5: Ikke sikker

7. Hva er din mening om omstillingsarbeidet i ditt område, skala 1-6, helt uenig til helt enig  
 0=IKKE SIKKER

ROTÉR REKKEFØLGEN

- a. Det har bedret konkurransesituasjonen for næringslivet  
 b. Det har gitt økt kompetanse i næringslivet  
 c. Det har bidratt til flere arbeidsplasser  
 d. Det har bedret rekrutteringen for næringslivet  
 e. Det har skapt økt optimisme  
 f. Det har skapt lokal entreprenørånd  
 g. Det har gjort kommunen mer næringsvennlig  
 h. Det har ført til at området sees på som et "taperområde"  
 i. Det har ført til at prosjekter holdes kunstig i live  
 j. Det har gitt noen bedrifter klare fortrinn

8. Jeg skal nå lese opp noen utsagn om måter å drive omstillingsarbeid på. For hvert vil jeg at du sier hvor enig du er på en skala fra 1 til 6 der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

0=IKKE SIKKER

ROTÉR REKKEFØLGEN

- a. Etablerte bedrifter bør få støtte til sine prosjekter  
 b. Det bør gis mer støtte til nyetablering av bedrifter  
 c. Midlene bør brukes til å gi næringslivet mer rådgiving  
 d. Det bør satses mer på å få til samarbeid mellom lokale bedrifter  
 e. Mer midler bør brukes til å styrke det lokale utdanningstilbudet  
 f. Bedrifter bør få mer til intern opplæring  
 g. Områdene er lokalisert i bør markedsføres mer effektivt  
 h. Kommunen må bli mer serviceinnstilt overfor bedriftene  
 i. Utvikle "entreprenørånd" blant bedriftene/innbyggerne i området  
 j. Iverksette tiltak for økt trivsel i nærområdet  
 k. Stimulere tilbakeflytting til området

9. Hva mener du myndighetene alt i alt bør satse mest på i omstillingsarbeid?

LES ALTERNATIVENE

- 1: Direkte støtte til bedrifter  
 2: Støtte til utvikling av næringsmiljøet  
 3: Utvikle samfunnet  
 4: Ingen av delene, Ikke sikker

10. Har din bedrift deltatt på samlinger eller kurs arrangert eller støttet av omstillingselskapet?

- 1: Ja  
 2: Nei ==>SPM14

11. Hva slags kurs har din bedrift deltatt på?

FLERE SVAR MULIG

- 1: Økonomikurs  
 2: Kurs i prosjektledelse  
 3: Innkjøperkurs

- 4: Styrekurs  
5: Andre, spesifiser

12. Vil du vurdere den samlede betydning av disse kursene for din bedrift. Vil du svare med et tall mellom 1 og 6 der 1 er det samme som uten betydning, og 6 er svært viktig:

0=IKKE SIKKER  
ROTÉR REKKEFØLGEN

- a. De har styrket det generelle kompetansenivået i bedriften  
b. De har styrket lærings- og omstillingsevnen i bedriften  
c. De har styrket ledelses- og strategikompetansen i bedriften  
d. De har styrket arbeidsstokkens faglige kompetanse  
e. De har bidratt til en økt profesjonalisering av bedriften

13. Hvordan vurderer du nytten av disse kursene alt i alt for din bedrift?

LES ALTERNATIVENE

- 1: Svært nyttig  
2: Nokså nyttig  
3: Litt nyttig  
4: Ikke nyttig i det hele tatt  
5: Ikke sikker

14. Har din bedrift i løpet av det siste år deltatt i samarbeidstiltak som omstillingsselskapet har tatt initiativ til? I tilfellet hvilket eller hvilke?

FLERE SVAR MULIG

- 1: Kurs, opplæring  
2: Produksjonsdeling  
3: Felles markedsføring  
4: Innkjøpssamarbeid  
5: Forsknings- og utviklingssamarbeid  
6: Transportkoordinering  
7: Annet, spesifiser  
8: Ikke sikker==>SPM17  
9: Nei, ingen==>SPM17

15. Hvordan vurderer du betydningen av samarbeidstiltakene for din bedrift? Vil du svare med et tall mellom 1 og 6 der 1 er ingen betydning og 6 er svært viktig:

0=IKKE SIKKER  
ROTÉR REKKEFØLGEN

- a. De har bedret bedriftens konkurransevne  
b. De har styrket det generelle kompetansenivået i bedriften  
c. De har gitt kompetanse om hvordan samarbeidstiltak kan organiseres  
d. Det har styrket samholdet mellom bedriftene i området  
e. Det har gitt kunnskap om andre bedrifters erfaringer  
f. Det har gitt kontakt med bedrifter vi ønsker å samarbeide med

16. Hvordan vurderer du nytten av dette arbeidet alt i alt for din bedrift?

LES ALTERNATIVENE

- 1: Svært nyttig  
2: Nokså nyttig  
3: Litt nyttig  
4: Ikke nyttig i det hele tatt  
5: Ikke sikker

17. Har din bedrift i løpet av omstillingsperioden søkt om økonomisk støtte fra omstillingsselskapet for å iverksette nye prosjekter?  
NB Gjelder ikke kurs

HVIS SØKT TIL FLERE PROSJEKT, SPØR OM DET VIKTIGSTE PROSJEKTET.

- 1: Har ikke søkt økonomisk støtte ==> SPM34  
2: Har søkt om støtte og fått avslag ==>SPM34  
3: Har fått støtte

18. Hva gikk støtten til?

FLERE SVAR MULIG

- 1: Opplæring  
2: Investeringer (bygg, maskiner, utstyr)  
3: Studiereiser  
4: Markedsføring  
5: Etableringskostnader  
6: Annet, spesifiser: \_\_\_\_\_

19. Hvor lenge vil prosjektet vare?

- 1: Under et år  
2: 1 - 3 år  
3: 3 år og mer  
4: Ikke sikker

20. Jeg skal nå lese opp en del formål med støtten. Vil du gi uttrykk for hvor viktig det enkelte formål er for din bedrift på en skala fra 1 til 6 der 1er helt uvesentlig og 6 er helt avgjørende.

ROTÉR REKKEFØLGEN

- a. Utvikle nye arbeidsplasser  
b. Sikre arbeidsplassene  
c. Bedre bedriftens konkurranseevne på etablerte markeder  
d. Bedre bedriftens konkurranseevne på nye markeder  
e. Utvikle nye produkter  
f. Styrking bedriftens kompetansenivå  
g. Styrking av bedriftens lederkompetanse  
h. Bedre bedriftens nettverk lokalt  
i. Bedre bedriftens nettverk nasjonalt  
j. Bedre bedriftens nettverk internasjonalt

21. Hvorfor benyttet bedriften seg av omstillingsselskapet?

FLERE SVAR MULIG

- 1: Gunstig, god støtte  
2: Behov for risikovillig kapital  
3: Utløse annen finansiering  
4: Få kompetanse fra omstillingsselskapet  
5: Få kompetanse fra andre steder  
6: Annet, spesifiser  
7: Ikke sikker, ingen spesiell grunn

22. Hvor mye har bedriften mottatt i økonomisk støtte fra omstillingsprogrammet  
Svar: \_\_\_\_\_1000kr

23. Hvordan ble prosjektet (det største) finansiert?

FLERE SVAR MULIG

- 1: Fra omstillingsselskapet

- 2: Fra bedriften selv
- 3: Fra annen offentlig finansiering (SND etc)
- 4: Fra bank(er)
- 5: Fra andre
- 6: Husker ikke, vil ikke si

24. Omtrent hvor stor andel (i prosent) av finansieringen kom fra....

LES OPP (ALTERNATIVER NEVNT I SPM 9a)

0=IKKE SIKKER

- a. Fra omstillingsselskapet \_\_\_\_\_%
- b. Fra bedriften selv \_\_\_\_\_%
- c. Fra annen offentlig finansiering (SND etc) \_\_\_\_\_%
- d. Fra bank(er) \_\_\_\_\_%
- e. Fra andre \_\_\_\_\_%

25. Har ansatte i omstillingsselskapet gitt råd eller veiledning i forbindelse med prosjektet? I tilfellet er det i forbindelse med....

LES ALTERNATIVENE

- 1: Organisering av prosjektet
- 2: Teknisk eller annen faglig bistand
- 3: Markedsvurderinger
- 4: Kontaktformidling til kompetanspersoner
- 5: Kontaktformidling til andre bedrifter
- 6: Ingen av delene, ikke sikker

26. Jeg skal nå lese opp noen effekter av omstillingsarbeid. Hvordan mener du disse vil slå ut i din bedrift de første 3 år etter at prosjektet er avsluttet? Jeg vil be deg svare med et tall mellom 1 og 6 der 1 er ikke i det hele tatt, og 6 er i svært stor grad.

- a. Styrke konkurranseevne
- b. Øke salg av etablerte produkter
- c. Øke salg av nye produkter
- d. Øke salg på nye markeder
- e. Redusere produksjonskostnader
- f. Bedre innkjøpsrutiner
- g. Mer effektiv bedriftsledelse
- h. Styrke bedriftens læringsevne
- i. Bedre produktutviklingen
- j. Bedre bedriftens strategi
- k. Bedre kompetanse hos ansatte
- l. Bedre samarbeid med kunder og leverandører
- m. Øke samarbeid med forskningsmiljøer
- n. Øke kontakt med utdanningsinstitusjoner
- o. Bedre evnen til å benytte det offentlig støtteapparat
- p. Gjøre bedriften mer attraktiv for lokal arbeidskraft

27. Forventer du at prosjektet når det er avsluttet, vil ha skapt nye arbeidsplasser i bedriften?

- 1: Ja
- 2: Nei, ingen

28. HVIS SPM 27 = 1:  
Omtrent hvor mange nye arbeidsplasser vil prosjektet ha skapt?



0=IKKE SIKKER

29. I hvilken grad forventer du at prosjektet vil sikre bedriftens arbeidsplasser?

LES ALTERNATIVENE

- 1: I stor grad  
2: I en viss grad  
3: Ikke si det hele tatt  
4: Ikke sikker

30. Har prosjektet så langt svart til forventningene når det gjelder:

- a. Bedret lønnsomhet  
1: Ja  
2: Nei  
3: Ikke sikker
- b. Bedret konkurranseevne  
1: Ja  
2: Nei  
3: Ikke sikker
- c. Bedret kompetanse  
1: Ja  
2: Nei  
3: Ikke sikker
- d. Bedret omstillingsevne  
1: Ja  
2: Nei  
3: Ikke sikker
- e. Utvikling av nettverk  
1: Ja  
2: Nei  
3: Ikke sikker
- f. Trygging av arbeidsplasser  
1: Ja  
2: Nei  
3: Ikke sikker

31. Ville prosjektet ha blitt gjennomført uten medvirkning fra Omstillingselskapet?

- 1: Ja, i full skala, uten forsinkelse  
2: Ja, i full skala, men på et senere tidspunkt  
3: Ja, i redusert skala, men uten forsinkelse  
4: Ja, men i redusert skala, på et senere tidspunkt  
5: Nei  
6: Ikke sikker

32. Hva ville skjedd i bedriften dersom prosjektet ikke hadde blitt gjennomført?

LES ALTERNATIVENE

- 1: Bedriften ville fått svekket konkurranseevne  
2: Bedriften ville fått mindre vekst  
3: Bedriften måtte ha innskrenket  
4: Bedriften ville bli nedlagt

- 5: Ingen spesielle konsekvenser  
6: Ikke sikker
33. Har bedriften foretatt endringer innen noen av disse områdene så lenge prosjektet har pågått?
- a. Produktutvikling  
1: Ja  
2: Nei  
3: Ikke sikker
- b. Produksjon  
1: Ja  
2: Nei  
3: Ikke sikker
- c. Markedsføring  
1: Ja  
2: Nei  
3: Ikke sikker
- d. Organisering  
1: Ja  
2: Nei  
3: Ikke sikker
- e. Samarbeid med andre bedrifter  
1: Ja  
2: Nei  
3: Ikke sikker
34. Så har jeg noen spørsmål for statistikkens skyld:
- Hva er bedriftens hovedaktivitet?  
1: Produksjon  
2: Handel  
3: Tjenesteyting  
4: Annet
35. Hvor mange årsverk vil den få i 2000 (anslag)?  
0=IKKE SIKKER
36. Hvor stor blir omsetningen i 2000 (anslag)?  
REGISTRERES I MILLIONER  
0=IKKE SIKKER
37. På hvilke markeder selger bedriften sine produkter/tjenester nå?
- LES OPP - FLERE SVAR MULIG  
1: Kommune, nabokommuner  
2: Fylket for øvrig, nabofylker  
3: Resten av landet  
4: Internasjonalt
38. Omtrent hvor stor andel (i prosent) av omsetningen kommer fra...
- LES OPP (ALTERNATIVER NEVNT PÅ SPM 37)  
a. Kommune, nabokommuner  
b. Fylket for øvrig, nabofylker

- c. Resten av landet
- d. Internasjonalt

39. Hvordan vil du karakterisere bedriftens økonomi?

LES ALTERNATIVENE

- 1: Svært god
- 2: Nokså god
- 3: Mindre god
- 4: Dårlig
- 5: Ikke sikker, vil ikke svare

40. Hvordan er rekrutteringssituasjonen når det gjelder arbeidskraft?

LES ALTERNATIVENE

- 1: Svært god
- 2: Nokså god
- 3: Mindre god
- 4: Dårlig
- 5: Ikke sikker, vil ikke svare

41. Jeg skal nå lese opp noen faktorer som kan være avgjørende for at bedrifter skal lykkes. Hvordan vurderer du disse for din bedrift? Vi du svare med et tall mellom 1 og 6 der 1 betyr helt uten betydning, og 6 helt avgjørende.  
0=IKKE SIKKER

ROTÉR REKKEFØLGEN

- a. Aktiv markedsføring
- b. Kostnadseffektiv produksjon
- c. Introdusere nye produkter eller tjenester
- d. Mer effektiv ledelse av bedriften
- e. Samarbeid med andre bedrifter
- f. Utvikle kompetansen i bedriften
- g. Offentlige tilskudd

42. Hvilket år er du født?

43. Hva er din stilling i bedriften?

- 1: Daglig leder
- 2: Avdelingsleder, økonomi, marked, produksjon
- 3: Annet

44. Hvor mange års utdanning etter grunnskolen har du?

- 1: Ingen
- 2: 1 - 3 år
- 3: 4 - 6 år
- 4: Flere enn 6 år

45. Har du...

LES ALTERNATIVENE!

- 1: Alltid bodd i regionen etter oppveksten
- 2: Flyttet ut for en periode, men kommet tilbake
- 3: Flyttet til regionen i voksen alder

Takk det var det hele, ha en fortsatt god dag.